



provincie
GELDERLAND

Grondbeleid provincie Gelderland

Actualisatie 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting geactualiseerd grondbeleid	3
1. Inleiding	4
2. Doel van de actualisatie	4
3. Kader en uitgangspunten voor het grondbeleid	5
4. Actualisatie grondbeleid	5
4.1 Grondbeleid en de begrotingscyclus	6
4.2 Inzet instrumentarium grondbeleid voor maatschappelijke doelen	7
5. Effectief en efficiënt grondbeleid	10
a. Grondstrategie	10
b. Grondprotocol	11
c. Werkeenheid grond	11
d. Bezitsregistratie	11
e. Bijlagen	12

Samenvatting geactualiseerd grondbeleid

Het grondbeleid van de provincie Gelderland is geactualiseerd. De aanleiding hiervoor is de decentralisatie van rijkstaken (natuur), nieuwe maatschappelijke opgaven, wijzigingen in wet- en regelgeving, de veranderende rol van overheden in de uitvoering en de toegenomen aandacht voor staatssteun.

Voor tal van doelen zet de provincie een actief grondbeleid in: natuur, gebiedsontwikkeling, infrastructuur en landbouw. De doelen zijn verwoord in het Coalitieakkoord en de Uitvoeringsagenda. De uitvoering van de Gelderse omgevingsvisie is gebaat bij een actueel grondbeleid.

De actualisatie leidt tot een slagvaardiger en flexibeler grondbeleid vanuit een helder kader. Zo is grondbezit in beginsel tijdelijk en geen doel op zich, maar altijd een middel voor realisatie. De actualisatie van het grondbeleid kan worden onderverdeeld naar een strategisch, tactisch en operationeel niveau:

1. Ten opzichte van het grondbeleid uit 2009 zijn er enkele veranderingen doorgevoerd waarover Provinciale Staten reeds hebben besloten. Zo is er voor landbouw een kredietfaciliteit beschikbaar gesteld waarmee strategische grondaankopen kunnen worden gedaan om kavelruil te bevorderen. Daarmee wordt beoogd om jaarlijks 7.000 ha landbouwstructuurverbetering in uitvoering te nemen. In Provinciale Staten is ook gesproken over de realisatiestrategie voor natuurontwikkeling. Deze is gebaseerd op vrijwilligheid via subsidies en gebiedsregie, maar er is ook een doorzettingsmacht nodig. Voor het jaar 2020 moet een aantal maatregelen voor de Programmatische Aanpak Stikstof zijn uitgevoerd om daadwerkelijk te kunnen beschikken over gewenste ontwikkelingsruimte voor industrie, verkeer en landbouw. Voor die betreffende maatregelen en gebieden zal de provincie, indien nodig, de instrumenten onteigening en onvrijwillige vernatting moeten toepassen met volledige schadeloosstelling.
2. De realisatie van maatschappelijke opgaven verloopt via de provinciale programma's die in de provinciale begroting zijn benoemd. Dit betekent op tactisch niveau dat de programma's aangeven of er voor de realisatie van doelen gronden nodig zijn. In die gevallen wordt een grondstrategie bepaald die in hoofdlijnen de beoogde inzet van het grondinstrumentarium aangeeft (actief, faciliterend of een mengvorm daarvan) binnen het door Provinciale Staten beschikbaar gestelde budget.
3. Op het niveau van de uitvoering komt er een centrale werkeenheid grond om alle provinciale grondtransacties uit te voeren. Ook is er een actueel grondprotocol voor aan- en verkopen van grond opgesteld om de kwaliteit in de uitvoering verder te bevorderen en te borgen dat grondtransacties openbaar, marktconform en transparant verlopen. De centrale werkeenheid grond gaat met ingang van 2015 de uitvoerende taken van Dienst Landelijk Gebied met betrekking tot grond overnemen. Hoe dat gebeurt wordt in 2014 nader uitgewerkt.

De verantwoording van het gevoerde grondbeleid verloopt via de planning- en controlcyclus van Provinciale Staten. Een volgende actualisatie van het grondbeleid is gepland voor medio 2018 als de nieuwe Omgevingswet naar verwachting van kracht wordt.

1. Inleiding

Het grondbeleid van de provincie Gelderland was aan herziening toe. De provincie ziet enkele belangrijke aanleidingen hiervoor: de decentralisatie van rijkstaken, nieuwe maatschappelijke opgaven, wijzigingen in wet- en regelgeving, de veranderende rol van overheden in de uitvoering en de toegenomen aandacht voor staatssteun.

De statennotitie herziening grondbeleid (PS2013-512) vormde de start van het traject. In deze notitie werd nog gesproken over een herziening. Tijdens het proces bleken verschillende onderdelen niet of nauwelijks te hoeven wijzigen. Er is daarom gekozen voor een *actualisatie* van het grondbeleid in plaats van een herziening.

In hoofdlijnen blijft het grondbeleid hetzelfde: de realisatie van maatschappelijke opgaven staat centraal zoals in het vorige grondbeleid. De actualisatie leidt tot aanpassingen in de wijze waarop de provincie het instrumentarium van het grondbeleid inzet en met name tot verbeteringen in de uitvoering, mede naar aanleiding van het rapport over grondvererving van de Rekenkamer Oost Nederland en het besluit van Provinciale Staten om de aanbevelingen uit te werken bij de actualisatie van het grondbeleid (PS2013-798).

2. Doel van de actualisatie

Het vorige grondbeleid is vastgesteld in 2009 (PS2009-95) en had als doel om tot een actiever en versterkt grondbeleid te komen. Op het gebied van infrastructuur of gebiedsontwikkeling hanteert de provincie een actief grondbeleid tot en met onteigening. Voor andere gebieden was het ingezette grondbeleid overwegend faciliterend. Net als in het vorige grondbeleid willen de provincie een actieve rol blijven spelen om doelen tijdig te realiseren. Gezien de aanleiding is het grondbeleid uit 2009 nu niet meer afdoende voor de realisatie van provinciale doelen en de daaraan gekoppelde uitvoering. Daarom is het grondbeleid geactualiseerd.

De provincie heeft daarbij de ambitie om slagvaardig en flexibel te opereren. De provincie stuurt op structuurversterking en partnerschap. Het grondbeleid moet daar mede invulling aan geven. Dit is de rode draad voor de actualisatie geweest.

Grond is 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 een slagvaardig grondbeleid kan het nodig zijn dat de provincie in bepaalde situaties een sturend grondbeleid inzet via strategische grondaankopen of onteigening.

Per programma moet een afweging worden gemaakt hoe het beschikbare instrumentarium wordt ingezet. Daarmee kan flexibel worden ingespeeld op de verschillende omstandigheden. Met grond kan soms ook meer dan één doel worden bereikt. Zo kan natuurontwikkeling soms worden gekoppeld aan de versterking van de landbouw of de economische structuur.

Ook is gekeken naar hoe de provincie de kwaliteit in de uitvoering kan verbeteren binnen het provinciale en wettelijke kader. De actualisatie moet bijdragen aan een toekomstbestendig grondbeleid. Dat is ook in het belang van de uitvoering van de Gelderse Omgevingsvisie.

3. Kader en uitgangspunten voor het grondbeleid

In deze paragraaf zijn de kaders en uitgangspunten beschreven voor het provinciale grondbeleid.

De vigerende wet- en regelgeving vormen het wettelijk kader voor het provinciale grondbeleid. Dit zijn onder meer de Provinciewet, de Algemene Wet Bestuursrecht, het Burgerlijk Wetboek, de Wet ruimtelijke ordening, de Ontheffingswet en het Europese Staatssteunrecht.

Eigendom van grond is geen doel op zich. Grond is in alle gevallen een middel voor realisatie. De maatschappelijke opgaven waar de provincie aan werkt zijn leidend.

De provincie staat neutraal tegenover het in eigendom hebben van grond. Als een huidige eigenaar zelf en op tijd de doelstellingen realiseert, is het niet nodig om gronden in provinciaal eigendom te hebben. Initiatief van partners en particulieren vindt de provincie net zo belangrijk als publieke realisatie door de provincie.

Er zijn situaties waarbij particulier initiatief echter niet volstaat of mogelijk is. Dan is een gerichte inzet van het instrumentarium van het grondbeleid nodig tot en met onteigening.

Grondbezit is in beginsel tijdelijk. Zodra het doel is gerealiseerd en geborgd (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen) gaat het grondbezit over naar een eindbeheerder. De provincie kan echter ook zelf eindbeheerder zijn als het gaat om ondergrond van provinciale wegen of gebouwen. Alleen in dat geval is grondbezit niet tijdelijk.

De provincie handelt bij grondtransacties transparant en marktconform en biedt bij verkoop van grond openbaar aan. Dit is vastgelegd en uitgewerkt in een grondprotocol. Hoewel het in hoofdzaak om grond gaat, betreft het in sommige situaties ook opstallen. Het grondprotocol voorziet daar in.

In het geval van strategische grondaankopen gaat het om verwerving zonder dat daar al concrete plannen liggen om op die locatie ook daadwerkelijk tot realisatie te komen. Strategische aankopen vinden alleen plaats indien daar financiële middelen voor beschikbaar zijn die in de reguliere begroting zijn opgenomen (zie bijvoorbeeld PS2013-930 betreffende strategische aankopen voor land- en tuinbouw).

Als het gaat om onteigening wordt dit al toegepast voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling en gaat dit ook onder voorwaarden worden toegepast voor natuur (zie bijvoorbeeld PS2013-515 de realisatiestrategie voor natuur en landschap).

4. Actualisatie grondbeleid

In 2008 is het beleidskader voor grond vastgelegd in Uitvoerende overheid: een actiever versterkt grondbeleid voor de beleidsterreinen infrastructuur, gebiedsontwikkeling en landelijk gebied (PS2009-95). De verschillende instrumenten die worden ingezet en de voorwaarden waaronder zij worden ingezet, werden in de nota beschreven. Het grondbeleid uit deze nota is nu geactualiseerd.

De startnotitie (PS2013-512) vormde de basis voor de actualisatie van het grondbeleid. In de startnotitie is ook de vraag gesteld of tijdelijke overname van gemeentelijke gronden tot de mogelijkheden behoort en zo ja, onder welke condities. Het antwoord hierop is dat de provincie geen gemeentelijke gronden gaat overnemen. Dit onderwerp maakt echter geen onderdeel uit van het *provinciale* grondbeleid en komt daarom ook niet verder terug in deze actualisatie. Het

antwoord op deze vraag is uitgewerkt in een aparte Statenbrief (zie PS2014-114) in het kader van de Robuuste Investeringsimpuls (PS2013-826).

Voor de actualisatie is gekeken naar het beschikbare instrumentarium, de wijze waarop de provincie het grondbeleid inzet ter realisatie van maatschappelijke doelen, wat ervoor nodig is om het grondbeleid effectief en efficiënt uit te voeren en de kwaliteit van de uitvoering te bevorderen.

Na besluitvorming vervangt het geactualiseerde grondbeleid het beleidskader uit 2009 (PS2009-95).

De actualisatie kent de volgende onderdelen:

1. Grondbeleid en de begrotingscyclus
2. Inzet instrumentarium grondbeleid voor maatschappelijke doelen
3. Effectief en efficiënt grondbeleid in de uitvoering
 - a. Centrale werkeenheden grond
 - b. Protocol
 - c. Grondstrategieplan
 - d. Bezitsregistratie

4.1 Grondbeleid en de begrotingscyclus

Grondbeleid is het beleid van de provincie ten aanzien van verwerving, beheer en vervreemding van grond op een efficiënte en effectieve manier binnen de daarvoor gestelde kaders en uitgangspunten.

Voor een aantal provinciale activiteiten die ook in de Gelderse omgevingsvisie zijn opgenomen op het gebied van bijvoorbeeld natuur, infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn gronden nodig. Om de provinciale doelstellingen te realiseren wordt grond verworven, verkocht, geruild en beheerd.

De provincie verwerft gronden voor maatschappelijke doeleinden die door de Provinciale Staten worden vastgesteld. De grond krijgt een bestemming die veelal gepaard gaat met afwaardering. Dat is meestal niet het geval bij zogenaamde rode ontwikkelingen (bijvoorbeeld woningbouw) waar de grond na verwerving juist in waarde stijgt. Voor de provincie heeft grondbezit in vergelijking met de grondexploitaties van gemeenten daarom een lager financieel risico.

Grondbeleid kent een aantal strategieën, waarbij het voornamelijk gaat om de wijze waarop de provincie (overheid) betrokken is bij de ruimtelijke ontwikkelingen.

a) Actief grondbeleid

In deze vorm neemt de overheid een groot deel van de investeringen voor haar rekening. Zij verwerft grond waarna de publieke werken worden uitgevoerd. Voordelen van deze vorm zijn een grote zeggenschap in de ontwikkeling van het project en de beschikbaarheid van meer instrumenten om de regie te voeren in de betreffende projecten (bijvoorbeeld: het stellen van kwaliteitseisen) en te sturen op tijdige realisatie. Als keerzijde zijn financiële risico's te benoemen, zoals risico's van prijsdalingen en risico's uit de markt.

b) Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ligt het eigendom vrijwel volledig bij een marktpartij of een andere overheid. De rol van de provinciale overheid is dan sturend op afstand door eisen te stellen aan bepaalde ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld via de ruimtelijke verordening of een inpassingsplan. Het voordeel van deze vorm is gelegen in een lager financieel risico. De nadelen houden in dat

de provincie minder zeggenschap heeft in de ontwikkeling van het desbetreffende project en afhankelijk is van derden, ook in een tijdige realisatie van projecten.

c) Samenwerkingsverbanden

Hierbij werkt de overheid samen met een marktpartij of met andere overheden op basis van gemeenschappelijke regelingen of een samenwerkingsovereenkomst. Het grondbezit ligt dan of bij de overheid of bij een marktpartij. Op de risicoverdeling en de gezamenlijke ontwikkeling van projecten zijn voordelen te behalen door gezamenlijk te sturen op doelen en het tijdig halen van resultaten. De keerzijde hiervan zijn de gedeelde financiële risico's.

Aan het in bezit hebben van grond zijn voordelen maar ook risico's verbonden. De mate waarin deze voor- en nadelen is mede afhankelijk van de context in een bepaald project.

In het algemeen geeft het bezit van grond grip op toekomstige ontwikkelingen. De gewenste kwaliteit kan gerealiseerd worden zonder dat je afhankelijk bent van derden. Plannen kunnen tijdig dan wel conform planning worden gerealiseerd als gronden in bezit zijn. Dit betekent ook dat plannen integraal kunnen worden uitgevoerd en er eventueel tussen plannen kan worden verevend. Bij grondbezit zijn er aanvullende sturings- en regiemogelijkheden ten opzichte van het "reguliere" publiekrechtelijke instrumentarium.

Er zijn uiteraard ook risico's aan grondbezit verbonden. Deze risico's zijn van juridische, financiële, bestuurlijke en organisatorische aard. Het rapport van de rekenkamer over grondverwerving gaat hier ook op in. Een mogelijkheid om risico's te spreiden is een mengvorm te kiezen tussen actief en faciliterend grondbeleid of via een samenwerkingsverband te werken.

De verantwoording van het gevoerde grondbeleid verloopt via de planning en controlcyclus van Provinciale Staten.

4.2 Inzet instrumentarium grondbeleid voor maatschappelijke doelen

In deze paragraaf komt het instrumentarium van het grondbeleid aan de orde dat de provincie kan inzetten voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Deze is in belangrijke mate gebaseerd op het vorige grondbeleid. In cursief is aangegeven wat er is veranderd ten opzichte van het grondbeleid uit 2009. Voor de uitgebreide beschrijving van de maatschappelijke doelen zij verwezen naar de teksten uit de begroting en de daarmee in verband staande beleidstukken. De instrumenten zijn eveneens kort benoemd en in het algemeen beschreven in de bijlage.

Maatschappelijk doel	Instrument <i>(cursief is nieuw ten opzichte van vorig grondbeleid uit 2009)</i>
Infrastructuur	Voor infrastructuur wordt onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van werken en het beheer en onderhoud daarvan. <u>Uitvoering van werken</u> De provincie verworft de benodigde gronden en zet hierbij het beschikbare instrumentarium in. De realisatie vindt plaats op basis van een onherroepelijk geworden bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan. Verwerving vindt plaats in het kader van de onteigeningswet waarbij eigenaren een volledig schadeloosstelling ontvangen. Volgens voorschriften uit de wet wordt altijd getracht in minnelijk overleg tot overeenstemming te komen. Mocht dat niet haalbaar zijn kan alsnog gerechtelijke onteigening plaatsvinden. Na realisatie van het tracé worden overtollige gronden en opstallen weer

	<p>verkocht.</p> <p><u>Beheer en onderhoud</u> Dit betreft het beheren, onderhouden en schouwen van alle provinciale weg gerelateerde gronden. Er worden pacht- en gebruiksovereenkomsten gesloten voor het gebruik. Ook wordt ondersteuning geboden met kadastrale informatie en geo-informatie (kaarten) en wordt de kadastrale registratie verzorgd. Tevens gaat het om inmeten en het uitzetten van grenzen en het inzicht bieden in het eigendom van de provincie via een maandelijkse monitoring.</p>
Gebiedsontwikkeling	<p>De Gelderse aanpak voor gebiedsontwikkeling onderscheidt verschillende fasen: pre-initiatief-, initiatief-, contract- en realisatiefase. Elke fase wordt afgesloten met een overeenkomst waarin grond een rol kan spelen.</p> <p>Het kan gaan om verwerving, inrichting en beheer van gronden en/of opstallen. Een grondstrategieplan geeft per gebiedsontwikkeling aan welke instrumenten worden ingezet en of de provincie zelf verwerft of dat anderen dat doen en/of welke gronden worden ingebracht. Een variant is dat een samenwerkingsverband, oftewel de verbonden partij, gronden verwerft, zoals in <i>Park Lingezege (PS2010-138)</i>.</p> <p>Voor gebiedsontwikkelingen staan alle grondinstrumenten open afhankelijk van de te realiseren doelen in de gebiedsontwikkeling (vrijwillig tot en met onteigening) en inrichtings- en beheerafspraken.</p>
Natuur	<p>De van het rijk overgenomen gronden worden ingezet voor de realisatie van de natuuropgave. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen gronden die wel en niet op de goede plek liggen voor het Gelders Natuur Netwerk.</p> <p>Gronden die niet op de goede plek liggen kunnen vervolgens worden onderscheiden naar: grond die in ruilprocessen voor natuur worden ingebracht (zie ook integrale kavelruil bij landbouw), of voor andere provinciale doelen worden ingebracht, of moeten worden verkocht ter financiële dekking van de natuuropgave.</p> <p>Voor de realisatie van de natuuropgave komen de volgende instrumenten beschikbaar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De provincie verwerft de grond; 2. Regeling functieverandering; 3. Aankoopregeling grond. <p>Voor instrumenten onder 2 en 3 kunnen terreinbeherende organisaties en particulieren een aanvraag indienen. Voor 1 wordt tot 1 januari 2015 de Dienst Landelijk Gebied ingeschakeld, daarna zal de provincie dit zelf gaan doen (zie ook paragraaf 5c werkeenheden grond).</p> <p><i>Vanwege de decentralisatie van natuur is het nodig om voor de prioriteiten binnen de internationale doelen (Programmatiese Aanpak Stikstof en Sense of Urgency gebieden) voor 2017 een</i></p>

	<p><i>resultaat te behalen, ook vanwege mogelijke internationale sancties. Voor deze én aanpalende gebieden wordt het brede scala aan grondinstrumentarium ingezet: integrale kavelruil maar ook onteigening en de daarbij behorende volledige schadeloosstelling. Zie voor een uitgebreide beschrijving de Realisatiestrategie Natuur en Landschap (PS2013-515).</i></p>
<p>Land- en tuinbouw</p>	<p><u>Landbouw</u> <i>Ten behoeve van landbouwstructuurverbetering is een kredietfaciliteit beschikbaar gesteld voor strategische aankopen om kavelruilprocessen mogelijk te maken (PS2013-930). De verantwoordelijkheid en het initiatief voor deze kavelruilprocessen liggen in de regio, waarbij tevens een bijdrage van ondernemers zelf nodig is. De Stichting Effectief Verkavelen in Gelderland (STEVIG) adviseert hierbij. Dat is een samenwerking tussen verschillende stakeholders (Kadaster, Dienst landelijk Gebied, Land- en Tuinbouw Organisatie Noord). STEVIG geeft advies over vrijwillige kavelruilprocessen (PS2013-318). Deze kavelruilen worden ondersteund via een gemaximeerde vergoeding voor kadaster en notariskosten.</i></p> <p><i>Tot 1 januari 2015 worden de strategische aankopen uitgevoerd door de Dienst Landelijk Gebied, daarna zal de provincie dit zelf gaan uitvoeren.</i></p> <p><i>Afhankelijk van locaties kunnen ook andere doelen (natuur, recreatie) integraal worden meegenomen (budget dient dan te worden aangevuld vanuit andere doelstellingen). Hoe meer doelen, hoe integraler, maar dit kan ook een negatieve invloed hebben op de realisatiesnelheid.</i></p> <p><i>Ook worden kleine kavelruilen (<450 ha) ondersteund via een gemaximeerde vergoeding voor de kadaster- en notariskosten op initiatief van ondernemers zelf. Hierbij zijn minimaal drie partijen nodig.</i></p> <p><i>Tot slot zijn ook wettelijke kavelruilen mogelijk op basis van de Wet Inrichting Landelijk Gebied. Deze kennen een langere doorlooptijd en verplichtende maatregelen.</i></p> <p><u>Tuinbouw:</u> <i>De herstructurering in de tuinbouw richt zich op de Bommelerwaard en Huissen/Angeren. In de Bommelerwaard is een openbaar lichaam opgericht voor de uitvoering van de herstructurering (PS2010-164). In Huissen/Angeren is er een projectbureau opgericht (PS2009-454).</i></p> <p><i>De verantwoordelijkheid voor grondverwerving ligt respectievelijk bij het openbaar lichaam en de betrokken gemeente die op advies van een stuurgroep waarin de provincie participeert grondposities verwerft. Provinciale middelen worden aangewend voor investeringen en eventuele risico's worden gedeeld. Voor de toekomst wordt bekeken of een grondbank tot de mogelijkheden behoort waarin meer samenwerking met marktpartijen wordt gezocht</i></p>

	<i>om verantwoordelijkheden en risico's in de uitvoering te delen.</i>
Energietransitie	<i>Voor de energietransitie zet de provincie thans faciliterend grondbeleid in. Via de Omgevingsvisie wordt aangegeven waar en onder welke voorwaarden energietransitie de ruimte krijgt. Ook kan het gaan om tijdelijk anders bestemmen. Mocht in de toekomst een actief grondbeleid nodig zijn bij bepaalde projecten kan daartoe worden overgegaan.</i>
Stedelijke ontwikkeling	<p>Voor de uitvoering van sleutelprojecten ligt de regie bij gemeenten. Zij passen eventueel het wettelijk voorkeursrecht toe en stellen een bestemmingsplan op. De provincie geeft subsidies voor kostendragers in de grondexploitaties, bijvoorbeeld voor openbare ruimte. Grondverwerving vindt plaats door de gemeenten zelf. <i>In één van de acht sleutelprojecten ligt dat anders en participeert de provincie in de grondexploitatie (Apeldoorn Kanaalzone PS2011-56). Dit is middels een specifieke overeenkomst tot stand gekomen.</i></p> <p><i>Stedelijk herverkavelen: naar analogie van ruilverkavelen in de landbouw worden mogelijkheden verkend van stedelijk herverkavelen. Op vrijwillige basis is dit nu al mogelijk. De wettelijke basis wordt naar verwachting in 2018 opgenomen in de Omgevingswet.</i></p>

5. Effectief en efficiënt grondbeleid

Deze paragraaf gaat in op de uitvoering van een effectief en efficiënt grondbeleid vanuit de ambitie om slagvaardig en flexibel te opereren binnen het provinciale en wettelijke kader. Hierbij zijn ook de aanbevelingen van de Rekenkamer uitgewerkt. Ook is gekeken naar mogelijke risico's en hoe deze ondervangen en verkleind kunnen worden. Gebleken is dat de uitvoering van het grondbeleid aanpassing behoeft, ook vanwege de decentralisatie van natuur. Dat leidt bij elkaar tot de volgende uitvoering van het grondbeleid:

a. Grondstrategie

De provincie zet de maatschappelijke doelen centraal en de programma's zorgen voor de uitvoering daarvan. Zo houdt het programma overzicht op de doelrealisatie en inzet van alle instrumenten, inclusief verantwoording over voortgang. Als het gaat om de inzet van het instrumentarium voor grond maakt het programma een grondstrategie. Dit kan in een apart grondstrategieplan worden opgesteld (zie de Realisatiestrategie Natuur en Landschap) of maakt onderdeel uit van een groter geheel (zie de Meerjaren InvesteringsAgenda Mobiliteit). In de grondstrategie staat hoe binnen het kader van Provinciale Staten de gestelde doelen op welke manier (actief, faciliterend, mengvorm of in een samenwerkingsverband; zie paragraaf 1) bereikt moeten gaan worden. Op voorhand staat niet vast welke vorm van grondbeleid in een gegeven situatie toegepast moet worden. Dit wordt nader uitgewerkt in een grondstrategie. Op basis van de grondstrategie wordt een opdracht aan de centrale werkeenheden grond (zie paragraaf c) voorgelegd als er sprake is van grondverwerving. Het vastleggen van de grondstrategie draagt bij aan een uniforme werkwijze binnen de provincie en gaat in op:

- Tactische zaken met betrekking tot het grondbeleid op project-/programmaniveau;
- Opdrachtformulering aan de centrale werkeenheden grond vanuit de programma's;
- Mogelijke risico's (bijvoorbeeld planschade en nadeelcompensatie);
- Planning en afronding.

b. Grondprotocol

Het 'Protocol grondzaken provincie Gelderland' (hierna: protocol) heeft als doel te voorzien in een uniforme werkwijze ten aanzien van transacties met gronden en opstallen. Het protocol is door Gedeputeerde Staten vastgesteld en heeft deels de status van een beleidsregel en deels die van interne afspraken en instructies. Het gaat daarbij om aankoop, verkoop, ruil, de vestiging of overdracht van beperkte (genots-)rechten en transacties in verband met het beheer van gronden en opstallen. Het protocol bevat daartoe bepalingen die betrekking hebben op transacties met gronden en opstallen op alle beleidsterreinen. Dit protocol geeft verder instructies in verband met het verrichten van taxaties ten behoeve van transacties met gronden en opstallen. Het protocol bevat tevens regels voor transacties met gronden en opstallen die derden namens of in opdracht van de provincie verrichten. Tot slot bevat het protocol bepalingen over de toepassing van de Ontheffingswet, in het bijzonder ten aanzien van de minnelijke verwerving van gronden en opstallen op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van gerechtelijke ontheffing. Het volledige protocol wordt u gelijktijdig, maar separaat ter kennisname aangeboden.

c. Werkeenheid grond

Om op het operationele niveau slagvaardig en flexibel te kunnen opereren formeert de provincie vanuit de bestaande organisatie een centrale werkeenheid grond. Deze werkeenheid wordt per 1 januari 2015 operationeel. Deze operationele eenheid werkt in opdracht van programma's op basis van een grondstrategieplan en voert de daarbij behorende werkzaamheden uit. Daarmee wordt centraal geborgd dat de grondtransacties in overeenstemming met de wettelijke en door de provincie gestelde kaders en het vastgestelde protocol (zie onderdeel b van deze paragraaf) verlopen.

Zo lang de werkeenheid grond nog niet operationeel is, wordt de huidige werkwijze via de Dienst Landelijk Gebied of via eigen verwerving voortgezet. De komst van een werkeenheid vindt ook zijn aanleiding in het feit dat per 1 januari 2015 de Dienst Landelijk Gebied wordt opgesplitst en deze taken onder de verantwoordelijkheid van de provincie gaan vallen. Tevens leidt de decentralisatie van het natuurakkoord tot een grotere verantwoordelijkheid in het bezit en beheer van voormalige rijksgronden¹. Dit betekent dat het werk wat de Dienst Landelijk Gebied nu doet op gebied van grond voor de provincie bij de provincie zelf ondergebracht wordt. Hoe de centrale werkeenheid grond hier invulling aan gaat geven wordt in 2014 uitgewerkt.

d. Bezitsregistratie

Het grondeigendom van de provincie bedroeg in 2013 circa 3.700 hectare en bevindt zich hoofdzakelijk onder de infrastructurele werken. Met ingang van 1 januari 2014 is ruim 2.600 hectare vanuit het Rijk naar de Provincie Gelderland, in economisch eigendom, overgedragen. Deze overdracht van gronden komt voort uit het gesloten Natuurpact met het Rijk ter uitwerking van het decentralisatieakkoord Natuur (PS2013-797).

Omdat grond ook een kapitaalsgoed is en daardoor een vermogen - met de bijbehorende kosten en opbrengsten - vertegenwoordigt, is het van belang inzicht te hebben in een actuele stand van het bezit om zo tijdig en verantwoord te kunnen programmeren, monitoren en verantwoorden. Dit wordt de bezitsregistratie genoemd.

Een goede registratie is ook noodzakelijk om de ligging van de gronden in beeld te hebben en draagt bij aan het integraal kunnen werken. De bezitsregistratie van de provincie is gebaseerd op gegevens van het Kadaster en wordt in 2014 door de overname van rijksgronden aangepast. Tot 1 januari 2015 wordt gebruik gemaakt van de bezitsregistratie van Dienst Landelijk Gebied voor wat betreft de gronden uit het Natuurpact.

¹ Zie Natuurpact en bestuursovereenkomst (PS 2013 - 797)

e. Bijlagen

1. Instrumentarium van het grondbeleid;
2. Bijlage aanbevelingen rekenkamer (PS2013-798) en uitwerking;

Bijlage 1 Instrumentarium van het grondbeleid

De provincie opereert op de grondmarkt vanuit verschillende beleidsdoelen. Voor het behalen van deze doelen kunnen verschillende rollen worden aangenomen op de grondmarkt. De twee uitersten zijn: actieve rol en passieve/faciliterende rol.

- **Actieve rol:** Een actieve rol betekent zelf de regie hebben als provincie en zelf ontwikkelen van gronden. Dit houdt in dat overheden gronden zelf in eigendom hebben en hier actief mee handelen.
- **Faciliterende rol:** Bij een passieve/faciliterende rol beperkt een overheid zich tot beïnvloeding van de grondmarkt via het publieksrechtelijke instrumentarium. Deze rol richt zich erop andere partijen actief te laten zijn op de grondmarkt.

Actief en passief/faciliterend zijn twee uitersten. Vaak nemen overheden een rol aan die een mengvorm betreft. Bovendien zijn er samenwerkingsvormen waarbij overheden een rol pakken die op het spectrum ligt van zelf alles actief doen en puur passief/faciliterend handelen. Zie afbeelding 1 voor de positie van publiek-private samenwerkingen. Bij de verschillende rollen past een instrumentarium dat kan worden ingezet. Deze wordt hieronder besproken.

Instrumenten voor een actieve rol

Instrumenten voor een actieve rol zijn: vrijwillige verwerving, onteigening en voorkeursrecht.

Vrijwillige verwerving

In overleg met grondeigenaren wordt er getracht tot overeenstemming te komen over de aankoop van grond. Voor de onderhandelingen is het van belang om onderzoek te doen naar de prijzen in de regio en te beschouwen of er andere potentiële kopers zijn. Als er overeenstemming wordt bereikt over de prijs en voorwaarden kan de aankoop op vrijwillige basis plaatsvinden.

Onteigening

Als vrijwillige verwerving niet mogelijk is en eigendomsverwerving noodzakelijk, kan de provincie kiezen voor onteigening. 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.

Instrumenten voor een faciliterende rol

Voor een faciliterende rol zijn er twee soorten publiekrechtelijke instrumentgroepen: regulerend en stimulerend.

Regulerend

Een overheid kan regulerende instrumenten gebruiken voor een faciliterende rol. Hierbij kan gedacht worden aan de provinciale ruimtelijke verordening, inpassingsplannen, de grondexploitatie en het afstemmen van een bestemmingsplan met een gemeente.

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. Indien er afspraken met de gemeente gemaakt kunnen worden volstaat ook een gemeentelijk bestemmingsplan.

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 overheid kan naast een regulerend ook stimulerend optreden om gebiedsontwikkelingsprocessen op gang te krijgen. Hierbij moet gedacht worden aan subsidies en het aanjagen van ruilverkavelingen.

Subsidies

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

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 ruilverkaveling. Zo ondersteunt de provincie Gelderland bijvoorbeeld De Stichting Effectief Verkavelen (STEVIg) welke zich bezighoudt met het bevorderen van vrijwillige ruilverkavelingen in de agrarische sector.

Samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvormen zijn mengvormen die zich ergens bevinden op het spectrum actief-passief. Een overheid doet in een dergelijk geval niet alles zelf, maar stuurt ook niet enkel met de publieksrechtelijke instrumenten. Er zijn grofweg twee soorten samenwerkingen: publiek-privaat en publiek-publiek.

Publiek-private samenwerking

In het spectrum actief en faciliterend bevindt zich een aantal vormen van publiek-private samenwerking (PPS). Dit is een samenwerkingsvorm tussen een overheid en een of meer marktpartijen, die vaak wordt toegepast bij rode ontwikkelingen (woningbouw bijvoorbeeld). De bekendste vormen zijn:

- Bouwclaim
- Joint Venture
- Concessie

Bouwclaimmodel

Indien een marktpartij de verworven gronden tegen een vaste prijs overdraagt aan de overheid in ruil voor een toekomstig recht voor de afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels (=bouwclaim), dan is sprake van een bouwclaimmodel. Deze vorm wordt ook wel met A-B-A overeenkomst aangeduid (A = marktpartij, B = gemeente). De overheid draagt hierbij veelal de risico's.

Joint-venturemodel

Indien een overheid en private partijen samen een grondexploitatie maatschappij oprichten die vervolgens de grondexploitatie uitvoert, is sprake van het joint-venturemodel. Meestal wordt in dit geval een commanditaire vennootschap opgericht, waarbij de beheerende vennoot een rechtspersoon (bijvoorbeeld een BV) is. Een goede projectorganisatie met een duidelijke structuur is van groot belang voor een joint-venturemodel.

Concessiemodel

In het concessiemodel is de grondexploitatie geheel dan wel grotendeels een private aangelegenheid. De overheid beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden door middel van een programma van eisen en kwaliteitsnormen waaraan het openbaar areaal dient te voldoen.

Publiek-publieke samenwerkingen

Er zijn verschillende soorten publiek-publieke samenwerkingen: gemeenschappelijke regeling, samenwerkingsovereenkomst en samen een privaatrechtelijke rechtspersoon oprichten.

Gemeenschappelijke regeling

Gemeenschappelijke regelingen 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 Bommelerwaard en Park Lingezegen.

Samenwerkingsovereenkomst

Een samenwerking hoeft niet per se tot stand te komen op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Er kan – afhankelijk van de aard van de samenwerking – in bepaalde gevallen ook worden samengewerkt op basis van een samenwerkingsovereenkomst.

Privaatrechtelijke rechtspersoon

Overheden kunnen besluiten om samen een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. De procedure hiervoor is niet eenvoudig, maar het komt in de praktijk wel voor. Een voorbeeld hiervan is Oost NV.

Bijlage 2 Aanbevelingen rekenkamer (PS2013-798) en uitwerking

Aanbevelingen Rekenkamer en uitwerking

Rekenkamer aanbeveling 1: Groene doelen en actief grondbeleid. Maak een afwegingskader en stel deze vast in het provinciale grondbeleid.

Uitwerking: In de Statenbrief Realisatiestrategie Natuur en Landschap (PS2013-515) is aangegeven dat bij de uitvoering van het natuurbeleid prioriteit wordt geven aan de PASgebieden (Natura 2000). De PAS-maatregelen dienen voor 2020 uitgevoerd te zijn om ontwikkelingsruimte voor landbouw, industrie en verkeer te realiseren. Daarom zet de provincie in die gebieden ook onteigening en onvrijwillige vernatting in. Dat gebeurt pas, nadat geprobeerd is met vrijwillige instrumenten de PAS-maatregelen uit te voeren.

Rekenkamer aanbeveling 2 en 13: Duidelijke kaders voor het beleid en Checks en balances op onderhandelingsresultaat. Maak een duidelijker en uniformer grondverwervingsbeleid ook voor de operationele kant van grondverwerving. Neem in het verwervingsprotocol op dat bij de presentatie van een onderhandelingsresultaat de verhouding tot de onafhankelijke taxatie vooraf duidelijk weergegeven wordt, naast eventuele nieuwe inzichten die ontstaan zijn tijdens de onderhandelingen. Dat geldt ook voor de eventuele aanvullende schadeloosstelling.

Uitwerking: De provincie handelt binnen de provinciale en wettelijke kaders. Dat resulteert in een balans tussen effectief, efficiënt, zorgvuldig, snelheid en controle. Hoe concreet de kaders zijn, is afhankelijk van het grondbeleid. Slagvaardig en flexibel zijn de uitgangspunten. Per beleidsveld of project wordt een grondstrategieplan opgesteld dat past binnen de kaders van Provinciale Staten. Het protocol grondtransacties geeft aan dat er per project een verwervingsbudget vastgesteld moet worden. In geval van overschrijding van het begrotingsbudget wordt dat gerapporteerd aan Provinciale Staten.

Rekenkamer aanbeveling 3: Beschikbaarheid onteigening opnieuw overwegen. Denk na over een meer planmatige inzet van onteigening. Dat kan risico's voorkomen.

Uitwerking: Er zijn situaties waarin onteigend wordt op basis van de Onteigeningswet, bijvoorbeeld voor de realisering van infrastructurele projecten of voor hoogwaterveiligheid. Voor het realiseren van natuurdoelen wordt ook de inzet van het onteigeningsinstrumentarium mogelijk.

Rekenkamer aanbeveling 4 en 6: Grondverwerving soms integraler aanpakken en Ruilgrond in begroting opnemen. Geef GS de opdracht mee om bij het formuleren van het grondbeleid ook invulling van het begrip gebiedsontwikkeling mee te nemen. Bekijk mogelijkheden om integraal aan te pakken. Overweeg of bij het besluit tot realisatie van een infrastructuurproject ook budget voor ruilgronden ter beschikking gesteld kan worden en neem dit op in het te formuleren grondbeleid.

Uitwerking: In de nieuwe grondstrategieplannen zal dit worden uitgewerkt. De mogelijkheden voor integrale benadering en het opnemen van budget voor ruilgronden met bijbehorende onderbouwing zal hierbij aandacht krijgen.

Rekenkamer aanbeveling 5: Meer aandacht voor begroting grondverwervingskosten. Maak per project een grondstrategieplan en onderbouw daarin het benodigde verwervingsbudget. Actualiseer deze jaarlijks.

Uitwerking: In de nieuwe grondstrategieplannen zal dit worden uitgewerkt. Actualisatie zal niet jaarlijks zijn, maar gedaan worden als omstandigheden zodanig wijzigen dat een actualisatie nodig is.

Rekenkamer aanbeveling 7 en 14: Zakelijke benadering bij inhuren derden en deskundigenvergoeding beter onderbouwen (voor GS). Hanteer heldere richtlijnen over welke kosten vergoed worden. Budgetteer deze apart in de grondstrategieplannen en rapporteer hierover bij afwijking in de praktijk. Neem in het verwervingsprotocol op dat de provincie werkt

volgens de RWS-normen en bewaak dat dit gebeurt. Afwijken kan alleen met een onderbouwing en een toets op de hoogte van de vergoeding.

Uitwerking: Deze aanbeveling wordt uitgewerkt in de nieuwe grondstrategieplannen en het protocol voor de uitvoering van het grondbeleid. De deskundigenkosten maken daarbij onderdeel uit van de geplande kosten. Er zijn maximale vergoedingen vastgesteld, afwijkingen zijn alleen mogelijk indien deze goed onderbouwd en verantwoord kunnen worden.

Rekenkamer aanbeveling 8: Grondstrategieplannen voor elk project door GS vaststellen. Neem in het grondstrategieplan een onderbouwing op van het benodigde verwervingsbudget, actualiseer deze periodiek en laat ze opnieuw vaststellen door GS. Indien het budget moet worden aangepast, zorg dan dat het beleid bepaalt dat dit wordt voorgelegd aan PS.

Uitwerking: In het protocol is opgenomen dat de grondstrategieplannen actueel moeten zijn. Begrotingswijzigingen worden aan Provinciale Staten voorgelegd bij de Voorjaarsnota, Najaarsnota dan wel bij de Slotwijziging.

Rekenkamer aanbeveling 9 en 10: Actueel protocol vaststellen en Mandateringsregelingen uniformeren. Geef op korte termijn duidelijkheid over de interne regels bij grondverwerving voor infrastructuur. Actualiseer het protocol Infra ("Handelingskader Infrastructuur") en stel het formeel vast. Hanteer voor alle soorten projecten dezelfde mandateringsregeling.

Uitwerking: Om te komen tot een verbeterde uitvoering van het grondbeleid zijn kaders nodig die het beleid en de uitvoering verbinden. Daartoe is een protocol opgesteld. De mandateringsregelingen worden in 2014 ge-uniformeerd.

Rekenkamer aanbeveling 11: Nakoming interne regels. Draag er zorg voor dat de provinciale verwerfers conform beleid en interne richtlijnen gaan werken. Dat pleit voor een andere werkcultuur en voor investering in kennis en kunde van de medewerkers.

Uitwerking: Door een Centrale werkeenheid grond te formeren brengt de provincie de benodigde kennis en kunde bijeen. Leidraad voor de advisering is het protocol. Dat heeft onder andere tot doel het gedrag ten aanzien van grondverwerving te beïnvloeden en de rechtmatigheid van de transacties te waarborgen.

Rekenkamer aanbeveling 12 en 15: Onafhankelijke taxatie vóór grondverwerving en Adequate dossiervorming. Zorg voor een onafhankelijke taxatie voorafgaand aan de grondverwerving en laat deze verrichten door een partij die niet betrokken is bij de onderhandelingen. Formuleer heldere richtlijnen over wat in verwervingsdossiers moet worden opgenomen en richt de dossiers zo in dat eenvoudig is na te gaan welke stukken zijn opgenomen. Deze richtlijnen dienen vervolgens te worden nagekomen.

Uitwerking: Deze handelwijze is vastgelegd in het protocol. Het management van programma's bewaakt dat taxaties voorafgaand aan de grondverwerving plaatsvinden. In het protocol zijn instructies opgenomen voor wat er minimaal in een dossier aanwezig moet zijn.

Rekenkamer aanbeveling 16: Rapportage over grondbeleid en grondposities aan PS verbeteren. Vraag GS ruimhartiger invulling te geven aan de paragraaf grondbeleid in de provinciale begroting en jaarrekening, door systematisch te rapporteren over grond in eigendom van de provincie, conform de letter en vooral de geest van art. 16 BBV.

Uitwerking: In de P&C-cyclus rapporteert de provincie over de uitvoering van het grondbeleid waarbij deze aanbeveling wordt opgepakt.