

Startnotitie

Grondbeleid provincie Noord Brabant

1 Inleiding

1.1 Grondbeleid

Voor de realisatie van bepaalde publieke doelen door overheden is (het gebruik van) grond van essentieel belang. Op provinciaal niveau valt daarbij bijvoorbeeld te denken aan de aanleg van wegen en de landinrichting (voorheen ruilverkaveling). Grond wordt op de grondmarkt verkocht, geëxploiteerd en gekocht. Het feit dat grond in Nederland schaars is, veranderingen in grondgebruik vaak onomkeerbaar zijn en/of gepaard kunnen gaan met externe effecten¹, rechtvaardigt overheidsbemoeienis op de grondmarkt. Deze overheidsbemoeienis krijgt vorm in het grondbeleid dat overheden voeren.

In 2001 publiceert de rijksoverheid een nota over grondbeleid (Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid, januari 2001). In deze nota wordt onder grondbeleid verstaan: 'Grondbeleid is wat overheden doen en voorschrijven ten aanzien van het handelen met en in grond. Oftewel, grondbeleid omvat het geheel aan geschreven en ongeschreven spelregels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën ten aanzien van de grondmarkt.'

De nota geeft kaders voor de invulling van grondbeleid door overheden (rijk, provincies en gemeenten). Het uitgangspunt daarbij is dat grondbeleid geen doel op zich is, maar moet bijdragen aan een zo effectief en efficiënt mogelijke realisering van beleid op onder meer het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, water, milieu en verkeer en vervoer. Daarnaast, zo wordt in de nota gesteld, dient grondbeleid te leiden tot een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten voor eigenaren, gebruikers en exploitanten.

In de nota wordt onderscheid gemaakt naar twee vormen van grondbeleid: actief grondbeleid en passief (faciliterend) grondbeleid. Gesteld wordt dat van actief grondbeleid sprake is als overheden zich als marktpartijen gedragen en zelf grond aankopen, ontwikkelen, gebruiken of (weer) verkopen. Van passief grondbeleid is sprake als overheden de aankoop en exploitatie van grond overlaten aan private partijen en hun eigen taak beperken tot het scheppen van kaders hiervoor (regulerende taak). In dit geval zijn (publiekrechtelijke) instrumenten om het grondgebruik te beïnvloeden bijvoorbeeld streek- of bestemmingsplannen.

In december 2000 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het rapport 'Rolbepaling provinciaal grondbeleid' uitgebracht. In dit rapport wordt een aantal mogelijkheden

¹ Maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een 'vrije' markt, zoals aantasting van natuur en milieu en visuele hinder.

geschetst voor provincies om hun rol ten aanzien van grondbeleid in te vullen. Onder meer worden varianten van actief en passief grondbeleid in relatie tot traditionele taken en nieuwe taken beschreven. Globaal gezien ligt de belangrijkste traditionele taak van provincies op het terrein van grondbeleid bij 'groene functies', zoals natuur (met name de realisatie van de ecologische hoofdstructuur), landbouw en recreatie, en de 'zwarte functie', oftewel de aanleg van provinciale wegen. Bij 'rode functies' (woningbouw, detailhandel en lokale bedrijventerreinen) is de rol van de provincie van oudsher beperkt. In het kader van nieuwe taken wordt/is voor provincies de aanleg van bovenregionale bedrijventerreinen en daarmee grondbeleid echter wel belangrijk. Tot slot kan grond(beleid) nodig zijn voor de uitvoering van specifieke provinciale regelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld 'Ruimte voor ruimte' en 'Rood voor Groen'.

Voor provincies is grondbeleid dus vooral van belang voor:

- Realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS)
- Inrichting van het landelijk gebied
- Aanleg van provinciale wegen
- Aanleg van bovenregionale bedrijventerreinen
- Specifieke provinciale regelingen

1.2 Provinciaal grondbeleid Noord-Brabant

Naar aanleiding van het IPO-rapport en de Nota Grondbeleid hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant in september 2001 een eigen notitie Grondbeleid opgesteld. (Notitie Grondbeleid. 'Passend en gepast vooruit. Grondbeleid als instrument voor ontwikkelingsgericht handelen', 18 september 2001). In de notitie wordt onder meer ingegaan op de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van grondbeleid. Verder wordt een viertal varianten van grondbeleid beschreven (inclusief mogelijke instrumenten/constructies en voor- en nadelen daarvan). In navolging van het IPO-rapport wordt daarbij onderscheid gemaakt naar actief en passief grondbeleid en traditionele en nieuwe taken.

Op basis van deze nota hebben Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Brabant besloten, naast passief grondbeleid, een (meer) actief grondbeleid te gaan voeren. Op basis van een eerste verkenning van relevante provinciale documenten blijkt dat de provincie hieraan in de loop van de jaren op verschillende manieren invulling heeft gegeven. Zo hebben PS in september 2002 ingestemd met de instelling van een grondportefeuille strategische posities. Het doel van deze portefeuille is/was om (met name) voor nieuwe taakgebieden en onvoorziene omstandigheden adequaat en slagvaardig aankopen van gronden en zonodig opstellen te kunnen doen. Verder hebben PS in november 2004 ingestemd met de instelling van een grondportefeuille voor de Revitalisering van het Landelijk Gebied (RLG). Dit betreft een aparte faciliteit binnen de begroting (naast de portefeuille strategische grondposities), die de provincie in staat stelt grond en bedrijven aan te kopen in het kader van de RLG.

In vervolg op de instelling van bovenstaande grondportefeuilles wordt vanaf 2007 nagedacht over de oprichting van een ontwikkelings-/grondbedrijf. Hiervoor wordt in het bestuursakkoord 2007 - 2011 een bedrag van € 25 miljoen gereserveerd en aangekondigd dat GS PS over de opzet van een dergelijk ontwikkelings-/grondbedrijf voorstellen zal doen. Wat dit betreft dateert een laatste notitie van 26 augustus 2008. In deze notitie werken GS de opzet van een grondportefeuille uit. Omdat de term 'grondportefeuille' ongebruikelijk wordt geacht wordt in de notitie verder gesproken over een 'grondbank'.

Onder een grondbank wordt in de notitie verstaan; 'zowel de grondvoorraad (en voorraad opstallen) als het krediet voor de verwerving van gronden (en opstallen)'. Het hanteren van een grondbank wordt gezien als een stap in de richting van een grondbedrijf. Over de opzet daarvan, zo wordt in de notitie opgemerkt, zullen GS in het najaar van 2008 met een vervolgnotitie komen.

Met betrekking tot de financiën wordt voorgesteld voor de grondbank een krediet ter beschikking te stellen met een limiet van € 138 miljoen en ter dekking daarvan een gelijk bedrag te storten in een nieuw in te stellen reserve grondbank. Het bedrag van 138 miljoen euro's is opgebouwd uit een door PS bij de voorjaarsnota 2008 gevoteerd bedrag van € 100 miljoen voor de opzet van een grondbank, het bij de uitwerking van het bestuursakkoord 2007 - 2011 gereserveerde bedrag van € 25 miljoen voor een ontwikkelingsbedrijf en een bedrag van € 13 miljoen dat vrijkomt door opheffing van de grondportefeuilles Strategische grondposities en RLG.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat momenteel (januari 2009) de in augustus 2008 door GS aangekondigde vervolgnotitie voor de oprichting van een provinciaal grondbedrijf nog niet is verschenen. Wel wordt in de Memorie van antwoord/Memorie van wijziging bij de Begroting 2009, inclusief najaarsbrief 2008 van 28 oktober 2008 (behandeld in de PS-vergadering van 7 november 2008) hiernaar verwezen. Voorgesteld wordt dat GS deze uiterlijk begin 2009 aan PS zullen aanbieden.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van PS is het met betrekking tot de vorming en vervolgens de uitvoering van (actief) grondbeleid door een grondbedrijf van belang dat hieraan heldere en toetsbare doelen ten grondslag liggen. Voorts dient over de uitvoering van het beleid door het grondbedrijf op transparante wijze aan PS verantwoording te worden afgelegd.

Het tijdsverloop tussen het verschijnen van de provinciale notitie Grondbeleid (2001) en het voorstel tot de oprichting van een grondbedrijf (2008) en de omvang van het ter beschikking gestelde krediet voor een grondbank/-bedrijf (€ 138 miljoen) vormen voor de Zuidelijke Rekenkamer aanleiding thans onderzoek te verrichten naar de invulling van actief grondbeleid door de provincie Noord-Brabant. Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich enerzijds ten doel om PS handvatten te bieden voor sturing, kaderstelling en controle bij de vorming en uitvoering van actief grondbeleid door het op

te richten grondbedrijf. Anderzijds om GS handvatten te bieden betreffende het beheer van het op te richten grondbedrijf en de uitvoering van actief grondbeleid.

Het onderzoek richt zich op twee hoofdvragen:

- 1. Hoe is binnen de provincie Noord-Brabant vanaf 2001 invulling gegeven aan actief grondbeleid?**
- 2. Welke conclusies en daaraan te verbinden consequenties kunnen hieruit getrokken worden: voor GS, als het gaat om het beheer van het op te richten grondbedrijf en de uitvoering van het beleid en voor PS, als het gaat om sturing, kaderstelling en controle?**

Deze hoofdvragen zijn nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is binnen de provincie sprake van een actueel en helder beleidskader met betrekking tot actief grondbeleid?
2. In hoeverre is sprake (geweest) van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van actief grondbeleid door de provincie?
3. Op welke wijze is/was het beheer met betrekking tot de uitvoering van actief grondbeleid georganiseerd?
4. Op welke wijze is/was het besluitvormingsproces georganiseerd?
5. Op welke wijze is de informatie-uitwisseling tussen GS en PS ten aanzien van de uitvoering van actief grondbeleid georganiseerd?
6. In hoeverre is de informatieverstrekking aan PS over de uitvoering van actief grondbeleid toereikend (geweest) met het oog op hun sturende en controlerende rol?

3 Aanpak onderzoek

3.1 Normenkader

Voor de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek maakt de rekenkamer gebruik van een door haar opgesteld normenkader. Met betrekking tot (de uitvoering van) het grondbeleid vormen bepalingen die in relevante wet- en regelgeving zijn opgenomen met betrekking tot grondbeleid/-verwerving hiervoor de basis. Op landelijk niveau gaat het onder meer om de Wet ruimtelijke Ordening (Wro) en de daarvan deel uitmakende (nieuwe) Grondexploitatiewet, de Wet (en de Regeling) inrichting landelijk gebied (Wilg), de Wet agrarisch grondverkeer (Wag), de Onteigeningswet en de nota Grondbeleid van 2001. Op provinciaal niveau betreft het de notitie Grondbeleid. 'Passend en gepast vooruit', van september 2001 en alle nadien verschenen nota's/notities met bepalingen omtrent actief grondbeleid.

Wat de informatievoorziening over het grondbeleid betreft gelden de regels die daarover zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) als basis. De toereikendheid van de informatievoorziening wordt in het onderzoek

op hoofdlijnen beoordeeld. De rekenkamer hanteert hiervoor als normen; actueel, begrijpelijk, sluitend, tijdig en transparant.

3.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de invulling en uitvoering van actief grondbeleid door de provincie Noord-Brabant in de periode 2002 tot en met begin 2009. Dit houdt in dat in principe niet gekeken wordt naar de invulling en uitvoering van passief grondbeleid door de provincie. Daarbij houdt de rekenkamer de definitie aan van actief en passief grondbeleid zoals weergegeven in de rijksnota Grondbeleid, 'Op grond van nieuw beleid', van september 2001.

3.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek van de rekenkamer naar de invulling van actief grondbeleid door de provincie Noord-Brabant omvat verschillende stappen. Allereerst wordt op basis van dossieronderzoek de stand van zaken rondom het vigerende beleid ten aanzien van actief grondbeleid binnen de provincies in beeld gebracht (onderzoeksvraag 1). Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoering van dit beleid in de praktijk (onderzoeksvraag 2).

Daartoe worden in eerste instantie relevante documenten bestudeerd, zoals begrotingen, kadernota's, jaarstukken, najaarsnota's en andere bestuursrapportages. Deze documenten, aangevuld met overige relevante stukken, zullen eveneens worden gebruikt voor het beantwoorden van de derde tot en met de zesde onderzoeksvraag die respectievelijk betrekking hebben op het beheer, het besluitvormingsproces, de informatie-uitwisseling tussen GS en PS en de toereikendheid van deze informatie.

Vervolgens zullen ter verdieping en toetsing op de bevindingen van het dossieronderzoek interviews worden gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van de provincie. Van deze interviews worden verslagen gemaakt die aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Voorts verwerkt de rekenkamer het verzamelde feitenmateriaal uit het dossieronderzoek en de verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en interpretatie daarvan door de rekenkamer, wordt het concept rapport opgesteld. Dit rapport bevat, naast een samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten.

4 Planning

De rekenkamer is voornemens om het onderzoek uit te voeren in de maanden januari tot en met mei 2009.