



PROV. NOORD-BRABANT		
Zaaknr.:		
2 DEC 2009		
Briefnr. 161.3055		
d.:	afd.:	bur. STGR

Grondbeleid
Provincie Noord-Brabant

Deel I Bestuurlijk rapport

23 november 2009

ISBN 978-90-8768-023-7

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Context grondbeleid	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak onderzoek	7
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Conclusies	9
2.1.1 Beleidskader	9
2.1.2 Uitvoering actief grondbeleid	10
2.1.3 Beheer	10
2.1.4 Informatie-uitwisseling GS - PS	11
2.2 Aanbevelingen	12
3 Samenvattende bevindingen	13
3.1 Provinciaal grondbeleid	13
3.1.1 Portefeuille strategische grondposities	13
3.1.2 Portefeuille Revitalisering Landelijk Gebied	16
3.1.3 Grondbedrijf	17
3.2 Informatievoorziening	24
4 Bestuurlijke reactie	27
5 Nawoord rekenkamer	31

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari 2009 - juli 2009 onderzoek verricht naar de wijze waarop de provincie Noord-Brabant in de periode 2002 tot en met juni 2009 invulling heeft gegeven aan actief grondbeleid als instrument voor nieuwe taken, waartoe zij in 2002 had besloten. Evenals de provincie heeft de rekenkamer daarbij de definitie van actief grondbeleid aangehouden zoals verwoord in de rijksnota Grondbeleid¹: 'Van actief grondbeleid is sprake als overheden zich als marktpartijen gedragen en zelf grond aankopen, ontwikkelen, gebruiken of (weer) verkopen.'

Het onderzoek richt zich op de meer strategische grondaankopen en de daarvoor door de provincie in het leven geroepen faciliteiten. Het betreft grondaankopen met inzet van de portefeuille strategische grondposities, de grondportefeuille voor de Revitalisering van het Landelijk Gebied (RLG) en het daaruit voortvloeiende budget voor het ontwikkelbedrijf. De meer traditionele grondaankopen, bijvoorbeeld in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of voor de aanleg van wegen, worden niet in het onderzoek meegenomen.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport, Deel I, betreft een bestuurlijke rapportage. In hoofdstuk 1 van dit rapport worden eerst de context, doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 2 worden de conclusies die uit het onderzoek voortvloeien en enkele aanbevelingen geformuleerd. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek. Tot slot zijn in het rapport de bestuurlijke reactie op het onderzoek (hoofdstuk 4) en een nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk 5) opgenomen.

Het rapport omvat daarnaast een deel II. Hierin worden de bevindingen van het onderzoek, gebaseerd op een documentanalyse en interviews met betrokkenen binnen de provincie, weergegeven. Achtereenvolgens komen aan de orde het beleidskader met betrekking tot (actief) grondbeleid, de beleidsuitvoering, het beheer en de informatievoorziening tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS).

¹ Bron: Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ministerie van Financiën, januari 2001.

1 Inleiding

1.1 Context grondbeleid

Voor de realisatie van bepaalde publieke doelen door overheden is (het gebruik van) grond van essentieel belang. Op provinciaal niveau valt daarbij te denken aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de landinrichting (voorheen ruilverkaveling) en de aanleg van wegen. 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 effecten², rechtvaardigt overheidsbemoeienis op de grondmarkt. Deze overheidsbemoeienis krijgt vorm in het grondbeleid dat overheden voeren.

In 2001 publiceerde de rijksoverheid een nota over grondbeleid³. 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 uitvoering 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 tussen twee vormen van grondbeleid: actief 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.

² Maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een ‘vrije’ markt, zoals aantasting van natuur en milieu en visuele hinder.

³ Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid, januari 2001.

Onafhankelijk van de nota grondbeleid heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) in december 2000 het rapport 'Rolbepaling provinciaal grondbeleid' uitgebracht. Dit rapport is een reactie op het WRR-advies 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' uit 1998, waarin wordt gepleit voor een veranderende rol van de overheid bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze verandering wordt getypeerd als 'van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie'.

Vanouds speelden provincies in de Nederlandse ruimtelijke ordening een overwegend toelatende rol. Alleen bij de aanleg van provinciale wegen en/of de inrichting van het landelijk gebied hebben ze vanouds ook een ontwikkelende rol. De grootste rol speelden provincies echter door via het streekplan aan gemeenten duidelijk te maken waar ontwikkelingen wel of niet toegestaan zouden worden (toelatende rol). Het streekplan is echter geen bindend plan zoals het gemeentelijke bestemmingsplan⁴. Om zorg te dragen voor de uitvoering van een streekplan dienen provincies te zorgen dat gemeenten de bepalingen uit het streekplan overnemen, of de ontwikkelingen, door actief grondbeleid, zelf ter hand te nemen.

Het IPO-rapport schetst een aantal mogelijkheden voor provincies om hun rol op dit vlak op een nieuwe en betere wijze in te vullen. In dat kader wordt voorgesteld het gebruik van actief grondbeleid, dat dus al beperkt gangbaar was in relatie tot traditionele taken, ook toe te passen op het gebied waar de provincie traditioneel gezien alleen een toelatende rol heeft, bijvoorbeeld bij de zogenaamde 'rode functies' (lokale bedrijventerreinen, woningbouw), die vanouds door gemeenten worden ontwikkeld.

Het IPO-rapport heeft niet in alle provincies eenzelfde gevolg gekregen. Een aantal provincies - waaronder de provincies Noord-Brabant en Limburg - is overgegaan tot de oprichting van een grond-/ontwikkelingsbedrijf om daarmee vorm te geven aan eigen ruimtelijke ontwikkelingen. Andere provincies zien voor zichzelf wel een actievere rol op de grondmarkt, maar verwachten daar niet een apart grondbedrijf voor nodig te hebben. Weer andere provincies concentreren zich vooral op hun traditionele taken en zien weinig noodzaak tot actief grondbeleid. In de meeste provincies wordt echter wel in enige vorm geld vrijgemaakt voor het 'strategisch' verwerven van grond met het oog op eventuele toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Veel onduidelijkheden blijven echter bestaan, bijvoorbeeld als het gaat om welke concrete projecten te ontwikkelen en hoe de verhouding met gemeenten vorm te

⁴ De nieuwe Wro geeft zowel gemeenten als provincies en Rijk de bevoegdheid om bestemmingsplannen te maken. In de praktijk zal het echter leiden tot veel verzet bij gemeenten wanneer de provincie op hun grondgebied een bestemmingsplan vaststelt.

geven. De provincie Noord-Holland, één van de provincies die gekozen heeft voor een actieve rol op de grondmarkt, streeft bijvoorbeeld al jaren naar het ontwikkelen van het project 'Wieringerrandmeer'; de gemeenteraad van Wieringerwaard heeft dit project echter al een aantal keren afgekeurd. Een oplossing die in meerdere provincies wordt toegepast is om financieel te participeren in projecten die voor gemeenten alleen te kostbaar zijn. Zo participeert de provincie Friesland in de ontwikkeling van een haventerrein bij Harlingen. De provincie Groningen doet hetzelfde voor de ontwikkeling van de locatie Meerstad bij de stad Groningen en de provincie Noord-Holland neemt financieel deel aan de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Zoals reeds opgemerkt is de provincie Noord-Brabant één van de provincies die vrij snel na het verschijnen van het IPO-rapport hebben gekozen voor een ontwikkelende provinciale rol met de bijbehorende inzet van actief grondbeleid. Hieraan heeft de provincie in de loop van de jaren op verschillende manieren invulling gegeven. Zo zijn vanaf 2002 diverse voorstellen gedaan voor het oprichten van strategische grondportefeuilles, een grondbank, en vanaf 2007 tot heden van een grond/-ontwikkelbedrijf.

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. Deze aspecten vormen voor de 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 ontwikkel-/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 de volgende hoofdvraag:

Hoe is binnen de provincie Noord-Brabant vanaf 2002 invulling gegeven aan actief grondbeleid?

Deze hoofdvraag is 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?

De rekenkamer is vervolgens nagegaan welke conclusies en daaraan te verbinden consequenties hieruit getrokken kunnen 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.

1.3 Aanpak onderzoek

Normenkader

De rekenkamer heeft voor de beoordeling van de bevindingen van haar onderzoek gebruik gemaakt van relevante wet- en regelgeving met betrekking tot grondbeleid/-verwerving. Op landelijk niveau gaat het onder meer om de Wro en de daarvan deel uitmakende (nieuwe) Grondexploitatiewet en de rijksnota Grondbeleid, 'Op grond van nieuw beleid', van januari 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, tijdig en transparant.

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 juni 2009. Daarbij houdt de rekenkamer de definitie aan van actief grondbeleid zoals weergegeven in de rijksnota Grondbeleid, van januari 2001.

Het onderzoek heeft betrekking op de grondverwervingen met inzet van de portefeuille strategische grondposities, de grondportefeuille RLG en het daaruit voortvloeiende budget voor het ontwikkelbedrijf (reserve grondbank). Daarbij gaat het om de meer strategische aankopen. De meer traditionele grondverwervingen, zoals in het kader van de EHS en de aanleg van provinciale wegen vallen buiten het onderzoek.

Onderzoeksmethode

De rekenkamer heeft eerst op basis van dossieronderzoek de stand van zaken rondom het vigerende beleid ten aanzien van actief grondbeleid binnen de provincie in beeld gebracht (onderzoeksvraag 1). Vervolgens heeft ze gekeken naar de uitvoering van dit beleid in de praktijk (onderzoeksvraag 2).

Daartoe zijn relevante documenten die hier inzicht in geven bestudeerd. Het betreft hoofdzakelijk documenten uit de P&C-cyclus: programmabegrotingen, kader- en najaarsnota's, andere bestuursrapportages en jaarstukken. Deze documenten, aangevuld met overige relevante stukken, zijn vervolgens ook gebruikt voor het beantwoorden van de derde tot en met de zesde onderzoeksvraag.

Ter verdieping en toetsing van de bevindingen van het dossieronderzoek zijn interviews gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen van de provincie en zijn een drietal cases bestudeerd waarbij in de onderzoeksperiode sprake was van actieve grondverwerving door de provincie. De cases zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4 van deelrapport II.

2 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt hoe binnen de provincie Noord-Brabant vanaf 2002 invulling is gegeven aan actief grondbeleid. In hoofdstuk 3 van voorliggend rapport wordt deze vraag beantwoord. Het betreft een samenvatting van de bevindingen zoals die zijn opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van deelrapport II.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies en daaraan te verbinden consequenties die hieruit getrokken kunnen 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.

2.1 Conclusies

2.1.1 Beleidskader

In de periode 2002-2009 zijn diverse beleidsnota's en -notities opgesteld en aan diverse statencommissies/PS voorgelegd, waarin de provincie op papier invulling geeft aan actief grondbeleid. Met betrekking tot deze nota's en notities heeft de rekenkamer onder meer geconstateerd dat hierin:

- in de loop van de jaren een veelvoud aan termen is gebruikt (strategische grondposities, grondportefeuille, grondbank, grondbedrijf, ontwikkel(ings)bedrijf), maar het ontbreekt aan heldere definities en kaders;
- met betrekking tot de uitgangspunten en spelregels voor actief grondbeleid veelal sprake is van een herhaling van zetten (nauwelijks voortschrijdend inzicht);
- met betrekking tot de relatie tussen GS en PS in de loop van de jaren een verschuiving waar te nemen is: van een actieve rol van PS in het besluitvormingsproces naar een rol waarin PS slechts achteraf worden geïnformeerd over door GS genomen besluiten.

Op basis van haar onderzoek concludeert de rekenkamer dat:

- de provincie Noord-Brabant er in de onderzoeksperiode niet in is geslaagd een heldere, eenduidige visie te ontwikkelen met betrekking tot de invulling van actief grondbeleid, waartoe zij in 2002 had besloten;
- er geen sprake is van een in de loop van de jaren duidelijk en consistent uitgewerkt doel waartoe actief grondbeleid dient te leiden;
- de beleidsnota's en notities in een periode van bijna 10 jaar nauwelijks hebben geleid tot concrete besluiten en daarop gebaseerde acties.

2.1.2 Uitvoering actief grondbeleid

Wat betreft de effectiviteit van de beleidsuitvoering concludeert de rekenkamer dat de provincie in de onderzoeksperiode er in zeer beperkte mate in is geslaagd actief grond te verwerven. Het betreft hier met name grondaankopen met inzet van de portefeuille strategische grondposities, maar ook is, gezien over een periode van vijf jaar, de omvang van (strategische) grondaankopen met inzet van de grondportefeuille RLG gering geweest (192 ha ten bedrage van € 16 miljoen).

Door het nagenoeg ontbreken van concrete resultaten is de rekenkamer niet toegekomen aan beantwoording van de vraag in welke mate sprake was van een doelmatig beleid.

In 2008 zijn de budgetten van de portefeuille strategische grondposities en de grondportefeuille RLG opgenomen in het budget/startkapitaal van het grond-/ontwikkelbedrijf (grondbank).

Ten aanzien van de grondbank concludeert de rekenkamer dat deze vooralsnog⁵ voortvarend is/wordt ingezet. Naast grondaankopen in het kader van de VIV/LOG'n (€ 3,9 miljoen) betreft het met name twee (meer) strategische aankopen (participatie in KVL-project Oisterwijk € 5 miljoen en ruilgrond/RvR voor € 9,5 miljoen) en inzet ter dekking van de risico's en overige kosten die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie (€ 15 miljoen). Wat betreft de ruilgrond heeft de rekenkamer geconstateerd dat het hier gaat om de aankoop van enkele percelen van Heijmans Vastgoed BV. De rekenkamer concludeert voorts dat, met uitzondering van de aankopen in het kader van de VIV/LOG, de strategische aankopen niet zozeer het resultaat zijn van weloverwogen beleidskeuzes en het wegen van alternatieven, maar veeleer van adhoc beslissingen naar aanleiding van vragen van externe partijen.

2.1.3 Beheer

Voorts concludeert de rekenkamer op basis van haar onderzoek dat de provincie haar beleidsvoornemens met betrekking tot actief grondbeleid, in strijd met de eigen regelgeving, in de onderzoeksperiode niet nader heeft geoperationaliseerd in beheersstatuten. De rekenkamer acht dit een ernstige omissie, wat er mede toe heeft geleid dat er geen duidelijkheid bestaat over essentiële beheerzaken zoals de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (zowel in de ambtelijke organisatie als tussen GS en PS), de risico's die met actief grondbeleid gepaard gaan en het management hieromtrent.

⁵ In de periode januari 2009 tot juli 2009.

Tevens is naar de mening van de rekenkamer bij de wél ondernomen activiteiten op onderdelen sprake geweest van onvoldoende 'control'.

In dat verband heeft de rekenkamer een ernstige bedenking met betrekking tot de aankoop van een aantal percelen van Heijmans Vastgoed BV in mei 2009, ter waarde van € 9,5 miljoen. De bedenking van de rekenkamer betreft met name het niet overnemen van een nadrukkelijk ambtelijk pleidooi voor een onafhankelijke, externe taxatie om het vermoeden van staatssteun weg te nemen. GS handelen daarmee in strijd met hun eigen spelregels.

Daarnaast heeft de rekenkamer bedenkingen bij de betaalde grondprijs, de snelheid van de aankoop en met name het niet vooraf consulteren van PS over deze, naar de mening van de rekenkamer vanwege politiek bestuurlijke aspecten, belangrijke transactie.

De rekenkamer merkt daarbij nog het volgende op. In de gecombineerde vergadering van de statencommissies BM en RM van 6 maart 2009 is gesproken over een bedrag van € 10 miljoen als ondergrens voor GS om, zonder voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissies, verwervingen te doen. De rekenkamer concludeert dat met betrekking tot deze ondergrens geen heldere besluitvorming door PS heeft plaatsgevonden.

2.1.4 Informatie-uitwisseling GS - PS

Met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over de invulling van actief grondbeleid heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze overwegend plaats vindt/vond via (behandeling van) beleidsnota's en -notities in statencommissies. De rekenkamer concludeert op basis daarvan dat de kaderstelling op zich op het juiste niveau plaatsvindt/heeft plaatsgevonden.

Gekeken naar de inhoud concludeert zij echter dat de sturingsmogelijkheden voor PS, als het gaat om de uitvoering van actief grondbeleid, onvoldoende zijn vastgelegd. Daarnaast worden PS/statencommissies naar de mening van de rekenkamer, uitgaande van het BBV, te summier geïnformeerd over de uitvoering van actief grondbeleid via documenten uit de P&C-cyclus (met name begroting en jaarstukken). Overigens is vanuit PS/statencommissies ook niet actief om informatie over (de uitvoering van) actief grondbeleid gevraagd.

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat grondbeleid niet als specifiek aandachtspunt is opgenomen in de controleprotocollen 2004 tot en met 2009 voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de provincie.

Ook heeft de accountant, met uitzondering van 2007, in de jaren 2004 tot en met 2008 geen specifieke opmerkingen gemaakt in de rapporten van bevindingen over (de uitvoering door de provincie van) grondbeleid.

De rekenkamer concludeert dat de informatieverstrekking aan PS over de uitvoering van actief grondbeleid in de onderzoeksperiode niet toereikend is (geweest) met het oog op hun kaderstellende, sturende en controlerende rol.

2.2 Aanbevelingen

Op grond van de in de vorige paragrafen weergegeven conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan GS:

1. Geef een scherpe omschrijving van het doel en het instrumentarium van het ontwikkelbedrijf en de daaraan verbonden reserve grondbank en zorg voor een jaarlijkse, heldere uitwerking hiervan in de reguliere P&C-cyclus.
2. Zorg op zo kort mogelijke termijn voor een aanscherping van de interne controle met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid en maak deze controle-inspanningen zichtbaar.
3. Leg PS een heldere en eenduidige mandaatregeling ten aanzien van grondaankopen ter besluitvorming voor.
4. Maak zichtbaar op welke wijze de voor een actief grondbeleid noodzakelijke kennis en ervaring wordt verworven en binnen de organisatie vastgehouden.

Aan PS formuleert de rekenkamer de volgende aanbeveling:

1. Vraag van Gedeputeerde Staten binnen een nader te bepalen termijn een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ontwikkelbedrijf en beoordeel aan de hand van de uitkomsten daarvan de wenselijkheid om het ontwikkelbedrijf al dan niet te continueren.
2. Geef Gedeputeerde Staten opdracht om op zo kort mogelijke termijn een beheersstatuut ontwikkelbedrijf op te stellen en geef daarbij aan op welke wijze en over welke aankopen Provinciale Staten vooraf geconsulteerd willen worden.

3 Samenvattende bevindingen

3.1 Provinciaal grondbeleid

In september 2001 stellen GS de notitie 'Grondbeleid. Passend en gepast vooruit' vast. In deze notitie wordt, uitgaande van de veranderende rol van provincies bij ruimtelijke ordening van toelatend naar ontwikkelend, een aantal mogelijkheden geschetst om als provincie invulling te geven aan grondbeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar actief en passief grondbeleid en traditionele en nieuwe taken. Naar aanleiding van deze notitie besluiten PS onder meer tot de inzet van actief grondbeleid als instrument voor nieuwe taken.

De provincie heeft hieraan in onderzoeksperiode met name invulling gegeven met de instelling van de portefeuille strategische grondposities en de grondportefeuille RLG en vanaf 2007 met de oprichting van een grond-/ontwikkelbedrijf. In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op het beleid met betrekking tot deze portefeuilles en de daaruit voortvloeiende inspanningen te komen tot een ontwikkelbedrijf, de uitvoering van het beleid in de praktijk en het beheer.

3.1.1 Portefeuille strategische grondposities

Beleid

In september 2002 doen GS de commissie voor algemene bestuurlijke aangelegenheden (ABA) een voorstel toekomen omtrent de vormgeving van een portefeuille strategische grondposities. Op 11-10-2002 stemt de commissie hiermee in en delegeert de bevoegdheid tot aan- en verkopen, inclusief beheer, aan GS. Daaraan stelt de commissie de voorwaarde dat zij bij belangrijke aankopen vooraf wordt geconsulteerd over de noodzaak tot inzet van de portefeuille.

Belangrijke uitgangspunten voor de vormgeving van de portefeuille zijn:

- deze heeft een aanvullende functie; inzet ervan vindt alleen plaats als aankopen van onroerende zaken via andere kanalen niet tot het gewenste resultaat leiden;
- de portefeuille wordt ingesteld in de vorm van een bestemmingsreserve;
- risico's bij aankopen worden zoveel mogelijk benoemd en gekwantificeerd;
- voldoende financiële ruimte voor meerdere aankopen;
- er worden toetsingscriteria opgesteld voor afdekking van (financiële) risico's;
- in managementrapportages wordt over de portefeuille gerapporteerd. Daarbij wordt aangegeven hoe risico's zijn afgedekt;
- de omvang van de portefeuille wordt afhankelijk van de besluitvorming bepaald.

In vervolg op het voorstel tot vormgeving van de portefeuille formuleren GS de volgende toetsingscriteria⁶:

- Ieder voorstel tot aankoop vindt plaats met motivering van het doel en de reden voor het niet kunnen aankopen via de bestaande regelingen en toetsingscriteria.
- Het beleidsdoel waarvoor een onroerende zaak kan worden aangekocht dient voorop te staan. Dat doel mag niet louter de financiële positie van de provincie betreffen (non-speculatie).
- In ieder aankoopdossier wordt een risico-inschatting gemaakt en wordt aangegeven ten laste van welk budget dat risico bij verwezenlijking wordt gebracht. Op de aankoop wordt rente bijgeschreven.
- Indien op enig moment rentebijschrijving leidt tot een hogere prijs van de onroerende zaak dan de marktwaarde, legt de beheerder aan GS een voorstel voor hoe verder dient te worden gehandeld met betrekking tot de onroerende zaak en de hierdoor ontstane verwachte negatieve opbrengsten van die onroerende zaak.
- Tevens wordt inzicht gegeven in de verwachte beheerskosten van het te verkrijgen object.
- Iedere aankoop is afgewogen in een intern ambtelijk overleg van alle actoren op de grondmarkt.
- Er dient een tijdshorizon te worden aangegeven waarbinnen een object voor een concreet doel zal worden benut. (Bevorderen doorstroming, beperking duur onroerende zaken in portefeuille).
- Grond en eventuele opstallen worden in principe maximaal 6 jaar in portefeuille gehouden (als voorgestelde benutting niet doorgaat). Langer in portefeuille vraagt per geval expliciete besluitvorming van GS.
- Een eventueel negatief verschil tussen aankoopbedrag en bedrag dat het object oplevert bij benutting dient in beginsel ten laste te komen van het betreffende project/doel bij doorlevering.
- Verkeerswaarde is in beginsel uitgangspunt voor aankoop. Afwijkingen van aankoop volgens verkeerswaarde worden expliciet beargumenteerd.
- Bureau Vastgoed - als neutrale eenheid binnen de organisatie - verzorgt aankopen. Het bureau onderhandelt en verwerft (laat onderhandelen en verwerven) op basis van een tevoren opgesteld taxatierapport.
- Bij aankopen boven taxatiewaarde dient expliciet duidelijk gemaakt te worden in een aankoopvoorstel dat eventuele verliezen (inclusief de beheerskosten) niet ten laste van de portefeuille zullen komen.
- Bij voorkeur worden alleen gronden zonder opstallen aangekocht. Is de aankoop van opstallen noodzakelijk dan dient tevens aangegeven te worden

⁶ Memorie van antwoord/nota van wijziging 68/02D, 29 oktober 2002.

waarom dat noodzakelijk is en hoe het beheer van die opstallen geregeld zal worden, zolang niet is doorgeleverd.

- Indien voorzienbaar is dat hoge kosten moeten worden gemaakt voor versneld afschrijven van aan te kopen gebouwen en dergelijke, dient dit in het aankoopvoorstel te worden aangegeven.
- Als de verwerving door derden kan geschieden en garantstelling van de provincie wordt gevraagd gelden dezelfde toetsingscriteria als voor aankoop door de provincie.
- Bij iedere MARAP doet de beheerder verslag over de portefeuille en geeft aan hoe (nieuwe) risico's zijn/worden afgedekt.
- Verliezen en winsten (voor zover niet hiervoor reeds verantwoord) komen ten laste van respectievelijk ten goede aan de portefeuille. Wordt een bandbreedte van 10% van de reserve overschreden dan wordt bij de eerstvolgende voorjaarsnota beslist hoe hier mee om te gaan.
- Er wordt een ambtelijke beheerder portefeuille benoemd, die toeziet op het naleven van de toetsingscriteria en verantwoordelijk is voor het financieel beheer van de portefeuille.

Op 8-11-2002 besluiten PS tot de instelling van de portefeuille strategische grondposities en vaststelling van de toetsingscriteria. GS operationaliseren deze toetsingscriteria vervolgens nader in de notitie 'Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities' (februari 2003). Deze notitie bevat te volgen regels bij de voorbereiding van grondverwervingen met behulp van de reserve portefeuille strategische grondposities. Ze betreffen de inhoud, indiening en behandeling van voorstellen tot verwerving, de vertrouwelijkheid van informatie en het beheer.

De regels met betrekking tot de inhoud van voorstellen sluiten aan bij de toetsingscriteria. Zo dient een voorstel onder meer te bevatten:

- gegevens over het doel van de inzet van de portefeuille en de verwachte termijn waarop dit doel wordt behaald;
- gegevens over nut en noodzaak van de verwerving en over het niet kunnen aankopen via de bestaande regelingen;
- een inschatting van de verwachte benodigde financiële middelen (hoofdsom, rente, beheer- en onderhoudskosten, eventuele opbrengsten) en een risico-inschatting;
- een vastgesteld taxatierapport van het te verwerven object.

Verder blijkt uit de notitie dat voorstellen tot verwerving worden ingediend bij GS. Indien de stand van de reserve financiering van de verwerving niet toelaat en/of bij onvoldoende motivatie behandelen GS voorstellen niet.

Bij belangrijke aankopen informeren GS, vóór zij een besluit nemen, zo spoedig mogelijk (vertrouwelijk) de hiervoor meest aangewezen commissie uit PS.

Verder is vastgelegd dat voorstellen tot verwerving en alle stukken daaromheen, een vertrouwelijk karakter dragen. De vertrouwelijkheid wordt opgeheven, nadat GS over een voorstel positief hebben beslist. Zijn bepaalde belangen met een aankoop gemoeid, dan kunnen GS (gemotiveerd) besluiten dat een voorstel en/of daarbij behorende stukken ook na besluitvorming voor bepaalde tijd, dan wel tot voldaan is aan bepaalde voorwaarden, vertrouwelijk dient/dienen te blijven. Tot slot is in de notitie vastgelegd dat het hoofd van de ambtelijke organisatie een beheersstatuut zal opstellen voor het ambtelijk beheer van de portefeuille.

Na de notitie ‘Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities’ zijn er geen beleidsnotities betreffende deze portefeuille meer opgesteld.

Beleidsuitvoering

Uit een inventarisatie van de jaarstukken 2004 tot en met 2008 komt naar voren dat in de jaren 2004 tot en met 2006 en in 2008 geen gebruik is gemaakt van de portefeuille strategische grondposities. In de jaren 2004, 2005 en 2008 blijft het bij de mededeling dat er geen aankopen/uitgaven zijn gedaan. Hiervoor wordt verder geen redenen aangegeven. In de jaarstukken 2006 wordt opgemerkt dat er geen gebruik is gemaakt van de portefeuille en het beschikbare krediet daarom nog steeds € 10 miljoen bedraagt. Aangegeven wordt dat daarbij bedacht moet worden dat de portefeuille alleen wordt ingezet als er geen andere budgetten beschikbaar zijn voor de beoogde grondverwerving. In de jaarstukken 2007 wordt melding gemaakt van een eerste aankoop uit de portefeuille; gedeeltelijke financiering (€ 4,1 miljoen) van de aankoop van de polder Jannezend.

Beheer

In de notitie ‘Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities’, is opgenomen dat voor het ambtelijk beheer van de portefeuille een beheersstatuut wordt opgesteld. Uit navraag bij de provincie is gebleken dat een dergelijk beheersstatuut in de onderzoeksperiode niet is opgesteld. Wel is in MAVIM een werkproces beschrijving opgenomen betreffende grondverwerving met inzet van de portefeuille strategische grondposities.

3.1.2 Portefeuille Revitalisering Landelijk Gebied

Beleid

In een nota aan PS (21-01-2003) merken GS op dat door bezuinigingen van het rijk de realisatie van de EHS, als cruciaal onderdeel van de RLG, dreigt stil te vallen. Om dit te voorkomen stellen GS voor de grondaankopen EHS, en daarmee de RLG, voor te financieren in de vorm van een tijdelijke groundbank. In vervolg hierop stellen GS in hun vergadering van 20-04-2004 PS voor te komen tot een structurele groundbank ten behoeve van de RLG. Een en ander wordt nader uitgewerkt in de notitie ‘Grondportefeuille en voorfinanciering RLG’ (77-04). Uit deze notitie blijkt dat de provincie met deze grondportefeuille grond en bedrijven aan wil kopen in

het kader van de RLG. Opgemerkt wordt dat het instellen van de portefeuille niet bedoeld is om een provinciaal grondbedrijf in te richten, omdat een grondbedrijf gericht is op een renderende exploitatie van het grondbezit en de portefeuille wordt ingezet voor doelen die niet of nauwelijks leiden tot waardevermeerdering van gronden.

PS hebben in hun vergadering van 5-11-2004 ingestemd met de instelling van de grondportefeuille RLG. Vervolgens hebben GS, evenals voor de portefeuille strategische grondposities, in een notitie te volgen regels vastgesteld bij de voorbereiding van grondverwervingen met behulp van de grondportefeuille RLG⁷. Na een lijst met definities en een doelomschrijving wordt ingegaan op het te volgen interne proces bij voorstellen voor aankopen en aankoopplannen met de grondportefeuille. Verder bevat de notitie regels over vertrouwelijkheid van stukken, budgetbeheersing, risicoberekening en voortgangsrapportage, de verblijftijd van onroerend goed in de portefeuille en de inzet van de portefeuille voor niet revitaliseringsdoelen.

Na de notitie 'Werkwijze benutting grondportefeuille RLG' zijn er geen beleidsnotities betreffende deze portefeuille meer opgesteld.

Beleidsuitvoering

Uit de jaarstukken komt naar voren dat de grondportefeuille RLG in de jaren 2005 tot en met 2008 een aantal keren is ingezet, met name voor de aankoop van gronden in landbouwontwikkelingsgebieden en voor de uitvoering van de Beleidsregeling VIV. Het gaat in een periode van vijf jaren om een verwerving van in totaal ruim 192 ha grond, waar in totaal ruim € 16 miljoen mee gepaard is gegaan.

Beheer

Uit navraag bij de provincie is gebleken dat voor de grondportefeuille RLG in de onderzoeksperiode geen beheersstatuut is opgesteld. Wel is in MAVIM een werkproces beschrijving opgenomen betreffende grondverwerving in het kader van de beleidsregelingen VIV en ruimte voor ruimte.

3.1.3 Grondbedrijf

Beleid

In het Bestuursakkoord 2007- 2011 Vertrouwen in Brabant (april 2007) wordt, in het kader van gebiedsontwikkeling en de aankoop en inrichting van de EHS, voor het eerst gesproken over het oprichten van een ontwikkelbedrijf. GS geven in een (vertrouwelijke) notitie aan de onderhandelaars van het bestuursakkoord aan dat

⁷ Werkwijze benutting grondportefeuille RLG, januari 2006

het als gevolg van relevante ontwikkelingen⁸ wenselijker wordt dat de provincie slagvaardig en met de juiste kennis en competenties op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling gaat opereren. Een ontwikkelbedrijf wordt gezien als een goede mogelijkheid om hieraan invulling te geven. De notitie is niet aangeboden aan Statencommissies/PS.

In december 2007 stellen GS de commissies Ruimte en Milieu (RM) en Bestuur en Middelen (BM) voor een ontwikkelings-/grondbedrijf, zoals aangekondigd in het Bestuursakkoord 2007-2011, op te richten. In de daarbij gepaard gaande notitie wordt opgemerkt dat wordt gezien of een op te richten grondbedrijf binnen bureau Vastgoed bij nieuwe projecten kan worden betrokken en/of (deel-) projecten zelf kan uitvoeren. De notitie is ter kennisneming voorgelegd aan de commissie RM (vergadering van 22-02-2008).

In augustus 2008 leggen GS de commissies RM en BM een nadere uitwerking van de opzet van een provinciale grondbank voor in de notitie 'Provinciale Grondbank'. De notitie volgt op het besluit van PS bij de Voorjaarsnota 2008 om:

- een investeringskrediet te voteren van € 100 miljoen voor een grondbank/ontwikkelingsbedrijf;
- de reserves voor de portefeuille strategische grondposities en voor de grondportefeuille RLG op te heffen en de resterende bedragen (totaal € 6,3 miljoen) te zijner tijd over te hevelen naar een reserve grondbedrijf.

In de notitie wordt de opzet van de grondbank gezien als een stap in de richting van een grondbedrijf. Beoogd doel van de grondbank is deze Brabantbreed in te zetten voor verwerving van gronden en opstellen bij ruimtelijke ontwikkelingen van provinciaal belang. In eerste instantie wordt gedacht aan:

- (her)ontwikkeling van bovenlokale bedrijventerreinen;
- versnelde realisatie van de EHS;
- realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) met gemeenten;
- herstructurering van spoor-, snelweg- of kanaalzones met verouderde industriële functies.

Een ander doel is de grondbank te benutten voor verwerving van gronden die op langere termijn worden ingezet voor nog niet voorzienbare projecten en doelen (strategische grondvoorraad).

Wat betreft de financiën wordt voorgesteld een krediet ter beschikking te stellen met een limiet van € 138 miljoen⁹ en ter dekking eenzelfde bedrag te storten in

⁸ Onder meer de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening (nWro), de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

⁹ Het door PS bij de voorjaarsnota gevoteerde bedrag van € 100 miljoen voor de opzet van een grondbank, het bij de uitwerking van het bestuursakkoord gereserveerde bedrag van € 25 miljoen voor

een reserve grondbank. Met het oog op de financiële risico's stellen GS PS voor spelregels op te stellen voor bestedingen ten laste van het groundbankkrediet. De volgende inhoudelijke en procedurele spelregels worden als voorbeeld gegeven.

Inhoudelijke spelregels:

1. Grondverwerving kan plaatsvinden op het grondgebied van de hele provincie.
2. Grondverwerving vindt marktconform plaats, waarbij prijsopdrijving wordt voorkomen.
3. De prijs wordt bepaald op basis van een taxatie, opgesteld door een beëdigd taxateur en goedgekeurd door een tweede beëdigd taxateur. Toegestaan wordt een afwijking naar boven van maximaal 10% van de getaxeerde prijs.
4. In bijzondere gevallen kan een hogere prijs dan de getaxeerde prijs plus 10% worden betaald.
5. GS kunnen besluiten voor de verwerving van gronden/opstallen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten een andere waarderingsgrondslag te hanteren dan weergegeven in regel 3.
6. Financiële risico's worden per verwerving bepaald.
7. Een risico van 15% van de verkrijgingsprijs van grond en 20% van opstallen worden als een normaal te aanvaarden risico's beschouwd.
8. Verwervingen met een hoger risico dan het normaal te aanvaarden risico (regel 7), worden alleen wegens zwaarwegende omstandigheden doorgezet.

Procedurele spelregels:

1. GS stemmen hun grondverwervingsbeleid af met andere grondverwervende overheidsinstanties.
2. Zetten GS een verwerving door tegen een hogere prijs dan de taxatieprijs plus 10%, of tegen een hoger dan het normaal te aanvaarden risico, dan geven zij een uitdrukkelijk op deze aspecten toegespitste motivering van hun besluit.
3. GS verstrekken 3 maal per jaar, passend bij de bestaande P&C-cyclus, aan de commissie belast met ruimtelijke ontwikkeling een overzicht van alle grondverwervingen over het afgelopen tijdvak en cumulatief tot en met het tijdvak. Daarbij wordt onder andere vermeld het doel van de aankoop, de verkrijgingsprijs, de actuele waarde, de waardevermindering/-vermeerdering. Een en ander met respect voor de privacy en de bedrijfsbelangen van de wederpartijen.
4. Geeft de aard van een transactie daar aanleiding toe, bijvoorbeeld vanwege politiek bestuurlijke aspecten, dan informeren GS de commissie belast met ruimtelijke ontwikkeling vooraf vertrouwelijk over deze transactie.

een ontwikkelingsbedrijf en € 13 miljoen dat vrijkomt door de opheffing van de grondportefeuilles strategische grondposities en RLG.

De notitie Provinciale Grondbank is op 26-09-2008 in de commissie RM besproken en op 24-10-2008 aan de commissie BM ter kennisneming voorgelegd. Uit de notulen van de vergadering van de commissie RM blijkt dat diverse fracties met name de voorgestelde verhouding PS - GS bekritisieren.

In oktober 2008 verschijnt een eerste versie van de, in de notitie Provinciale Grondbank aangekondigde, vervolgnote 'Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant'. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de achtergrond, criteria en kaders voor het ontwikkelbedrijf, de rol van de provincie bij actief grondbeleid, de financiële opzet en huishouding van het ontwikkelbedrijf, inhoudelijke spelregels en kaderstelling en de organisatie van het ontwikkelbedrijf. De notitie betreft een ambtelijk stuk dat niet door GS is vastgesteld en ook niet is besproken in/ter kennisneming is voorgelegd aan de commissie RM dan wel BM.

In de Memorie van antwoord/Memorie van wijziging bij de begroting 2009, inclusief najaarsbrief 2008 (behandeld door PS op 7-11-2008) melden GS met een vervolgnote over een provinciaal grondbedrijf te komen. Voorts worden PS gevraagd, vooruitlopend op de besluitvorming hierover, GS te machtigen ten laste van de reserve grondbank bestedingen te doen. Daarbij verwijzen GS naar de voorgestelde spelregels zoals opgenomen in de notitie provinciale grondbank aangevuld met het voorstel dat GS de commissie RM vooraf vertrouwelijk zullen informeren over transacties waarmee een hoger bedrag is gemoeid dan € 10 miljoen.

In een vertrouwelijke vergadering van de commissie RM (30-01-2009) is een eerste versie van de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant (d.d. 13-01-2009) oriënterend besproken. Het betreft een aangepaste versie van de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant van oktober 2008.

In de notitie wordt niet ingegaan op:

1. de meerwaarde van een ontwikkelbedrijf voor de provincie;
2. de criteria wanneer de provincie in de realisatie van een project en/of gebiedsontwikkeling actief deelneemt of zelf uitvoert en
3. de kaders voor een actief grondbeleid van het ontwikkelbedrijf.

Na behandeling van de eerste versie van de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant (d.d. 13-01-2009) in de vertrouwelijke vergadering van de commissie RM (d.d. 30-01-2009) is deze op een paar punten aangepast en vervolgens in een gezamenlijke vergadering van de commissies RM en BM op 6 maart 2009 besproken.

In deze laatste, aangepaste notitie (d.d. 17-02-2009) wordt niet meer gesproken over een grondbedrijf maar over een ontwikkelbedrijf, omdat de in te richten eenheid binnen bureau Vastgoed zich niet alleen op grondexploitaties zal richten (traditionele taak grondbedrijf), maar een breder takenpakket zal krijgen.

Wat dat betreft wordt voorgesteld het ontwikkelbedrijf in eerste instantie te belasten met: 'het verwerven, beheren en verkopen van gronden en eventueel opstellen voor uiteenlopende doelen, en het feitelijk ontwikkelen van een beperkt aantal ruimtelijke projecten, al dan niet in samenwerking met andere (private en/of publieke) partijen en gebruikmakend van daarvoor geëigende contractuele en institutionele samenwerkingsverbanden (PPS)'. Dit vereist expertise op terreinen als grond- en juridische zaken, financiën, planeconomie en projectmanagement.

Naast behartiging van min of meer vertrouwde provinciale grondzaken zal het ontwikkelbedrijf worden belast met de feitelijke ontwikkeling van een beperkt aantal projecten van provinciaal belang. Naast projecten uit provinciale programma's kan het gaan om projecten van bovenlokale betekenis die samen met gemeenten/andere publieke partijen worden gerealiseerd. In specifieke gevallen kan de provincie ook een rol innemen in projecten waarin een substantiële doelstelling voor woningbouw/bedrijventerrein is opgenomen, door middel van grondverwerving of een deelneming in een samenwerkingsverband.

Als voorlopige projecten voor het ontwikkelbedrijf worden genoemd:

- Stedelijke (kanaal- en spoor)zones.
- Sanering MOB-complexen.
- Robuuste verbindingszone De Beerse.
- Ontwikkeling van landbouwonwikkelingsgebieden (intensieve veehouderij).
- Agrarische structuurverbetering in nader aan te wijzen gebieden.
- Bijzondere ontwikkelingsprojecten met een stedelijk karakter.

In de notitie worden de volgende rollen onderscheiden:

Realisatieverantwoordelijkheid; Het ontwikkelbedrijf voert actief grondbeleid en stelt verworven grond ten dienste van de verwezenlijking van provinciale ruimtelijke doelen. Voor een beperkt aantal ruimtelijke projecten wordt het belast met de opdracht tot realisatie te komen. Het is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. De eindverantwoordelijkheid voor het project berust bij degene die de opdracht heeft verstrekt.

Leveren kennis/expertise; Bij ruimtelijke projecten waar het ontwikkelbedrijf geen realisatieopdracht voor heeft, kan het kennis en expertise leveren.

In de initiatief- en haalbaarheidsfase kan het ontwikkelbedrijf adviseren over financiële en juridische aspecten van projecten, door opstelling van een businesscase. Een businesscase bevat zakelijke argumenten om een project al dan niet te initiëren.

Met betrekking tot het kapitaal (en investeringskrediet) van het ontwikkelbedrijf wordt vermeld dat dit bij de oprichting kan worden opgebouwd uit de volgende elementen:

- Het bij de uitwerking van het Bestuursakkoord 2007 - 2011 gereserveerde krediet van € 25 miljoen voor het op te richten ontwikkelbedrijf.
- De budgetten voor rente, risico en uitvoeringskosten, verbonden met de strategische grondportefeuille en de grondportefeuille RLG, in totaal € 13.230.000,--.
- Het bij vaststelling van de begroting 2009 gevoteerde krediet van € 89 miljoen voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid.

In totaal een kapitaal (en investeringskrediet) van € 127 miljoen. Daar tegenover wordt eenzelfde bedrag gestort in de reserve ontwikkelbedrijf. Deze reserve geldt als een aankoop- én een risicoreserve.

Voorts wordt voorgesteld dat het ontwikkelbedrijf gaat werken op basis van reguliere en algemeen geldende bedrijfseconomische principes. Dit betekent dat het ter beschikking te stellen kapitaal op zijn balans wordt opgenomen en zolang het ontwikkelbedrijf kapitaal in kas heeft, hierover rente wordt vergoed.

Het eigen vermogen groeit of krimpt met het exploitatiesaldo (winst of verlies) van het ontwikkelbedrijf. Inzet van het ontwikkelbedrijf is het al dan niet in samenwerking met andere partijen realiseren van provinciale doelen door de inzet van grond en de ontwikkeling van projecten. Uitgangspunt daarbij is dat ieder project zo kostenefficiënt mogelijk gerealiseerd wordt.

Verwacht wordt dat daardoor, samen met de renteopbrengsten en de winst uit bepaalde projecten, niet al te snel wordt ingeteerd op het kapitaal van het ontwikkelingsbedrijf.

Als sturingsinstrumenten voor PS worden genoemd:

- In de jaarlijkse begroting wordt een afzonderlijk hoofdstuk voor alle activiteiten van het ontwikkelbedrijf opgenomen.
- Gelijktijdig met de jaarlijkse begroting wordt een meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf ter vaststelling aangeboden aan PS.
- Voor projecten die niet zijn opgenomen in de jaarlijkse begroting en het meerjarenperspectief dient de betrokken statencommissie vooraf te worden geraadpleegd, behoudens hetgeen hierna is vermeld over grondverwervingen.
- Voor het overige is de jaarlijkse P&C-cyclus onverkort van toepassing op het ontwikkelbedrijf.

Als spelregels voor grondverwerving worden genoemd:

- Grondverwerving beperkt zich in beginsel tot het grondgebied van de hele provincie Noord-Brabant; als daar aanleiding toe is kunnen ook buiten de provincie gronden worden verworven, bijvoorbeeld als ruilgrond voor een te verplaatsen agrarisch bedrijf.

- Grondverwerving vindt marktconform plaats, waarbij gestreefd wordt prijsopdrijving te voorkomen.
- De te betalen prijs wordt bepaald door twee taxateurs op basis van de huidige bestemming of de toekomstige bestemming.
- Een hogere prijs kan betaald worden als dit past binnen de totale financiële randvoorwaarden van het project.
- Per verwerving worden de financiële risico's bepaald. Voorzover deze niet zijn afgedekt binnen een project worden zij ten laste van de reserve ontwikkelbedrijf gebracht.
- GS zijn gemachtigd verwervingen te doen die niet zijn opgenomen in de begroting of het meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf tot een bedrag van € 10 miljoen per verwerving; voor elke verwerving boven dit bedrag is voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissie vereist.

Wat betreft de kaderstelling voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf en de spelregels voor grondverwerving wordt opgemerkt, dat deze verder worden uitgewerkt in een beheersstatuut ontwikkelbedrijf. Daarin zal ook de (verdere uitwerking van de) bevoegdheidsverdeling PS, GS en de ambtelijke organisatie een plaats krijgen.

Uit de notulen van de gezamenlijke vergadering van de commissies RM en BM op 6 maart 2009 blijkt dat door de leden van de commissies vooral kritische opmerkingen zijn gemaakt over:

- de rol van PS in het geheel;
- de afstemming met andere ontwikkelmaatschappijen en gemeenten;
- het bedrag van € 10 miljoen als ondergrens voor GS om, zonder voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissies, verwervingen te doen;
- grondaankopen buiten de provincie.

De reactie van de gedeputeerde op deze punten luidt als volgt:

- Vooraf wordt altijd met gemeenten overlegd bij mogelijke grondtransacties.
- We willen de strategische grondreserve ruim inzetten in het buitengebied, daarbij wordt bijvoorbeeld met de ORR afgestemd. We hebben ook een grondoverleg in deze provincie, anders krijg je een prijsopdrijvend effect. Kopen in het buitenland hoort er ook bij; dan wordt de afweging gemaakt of het gewenste gronden zijn. Die expertise hoort bij het ontwikkelbedrijf. We kunnen eventueel nu de expertise vanuit de particuliere sector naar ons toehalen, dan zijn sneller stappen te maken.
- 10 miljoen is een mooi afgerond getal, er moet werkgeld zijn waarbinnen snel geschakeld kan worden. Bij de eerste evaluatie over anderhalf jaar, voor de zomer van 2010, wordt hierbij stilgestaan.

Beleidsuitvoering

Uit bijlage III bij de voorjaarsnota 2009 blijkt dat naast enkele aankopen in het kader van de VIV/LOG'n sprake is geweest van twee (meer) strategische aankopen; participatie KVL-project Oisterwijk (€ 5 miljoen) en ruilgrond/RvR (€ 9,5 miljoen). De rekenkamer heeft geconstateerd dat het hierbij om de aankoop van gronden van Heijmans gaat.

Daarnaast komt uit de voorjaarsnota 2009 naar voren dat de reserve grondbank, wordt ingezet ter dekking van de risico's en overige kosten die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie. De directe kosten die ten laste komen van de reserve grondbank voor 2009-2011 worden geraamd op circa € 15 miljoen.

De voorjaarsnota is ter advisering voorgelegd aan de commissie RM op 19 juni 2009. Uit de notulen van de betreffende vergadering blijkt dat het voorstel om de risico's en overige kosten die samenhangen met stimuleren van de woningbouwproductie ten laste te laten komen van de reserve grondbank niet tot discussie heeft geleid.

Beheer

In de laatste versie van de notitie 'Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant' (17-02-2009) wordt aangegeven dat de kaderstelling voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf en de spelregels voor grondverwerving nader worden uitgewerkt in een Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf. Daarin zal ook de (verdere uitwerking van de) bevoegdheidsverdeling PS, GS en de ambtelijke organisatie een plaats krijgen.

Uit navraag is gebleken dat er ten tijde van het onderzoek nog geen (concept) Beheersstatuut voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf is opgesteld. Wel ligt er een eerste concept inhoudsopgave voor een dergelijk statuut.

3.2 Informatievoorziening

Over de informatievoorziening betreffende (de uitvoering van) het grondbeleid zijn in interne en externe wet- en regelgeving regels opgenomen. Wat externe regelgeving betreft is artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing. In dit artikel wordt aangegeven wat de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken ten minste dient te bevatten, namelijk:

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

- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Wat de interne regelgeving betreft zijn in verschillende nota's/notities regels over informatievoorziening opgenomen, waaronder de 'Werkwijze benutting strategische grondportefeuille' (februari 2003), de 'Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant' (november 2003 en oktober 2005), de notitie 'Grondportefeuille en voorfinanciering Revitalisering Landelijk Gebied' (november 2004) de notitie Provinciale Grondbank (augustus 2008) en de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant (februari 2009).

In de 'Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant (2005) zijn deze punten uit het BBV letterlijk opgenomen in artikel 20, lid 5 en lid 6.

Informatieafspraken met betrekking tot de portefeuille strategische grondposities:

- De commissie ABA¹⁰ zal bij belangrijke aankopen vooraf worden geconsulteerd over de noodzaak om grondbeleid als aanvullend instrument in te zetten (Memorie van antwoord/nota van wijziging 68/02D).
- GS informeren bij belangrijke aankopen, alvorens zij een besluit nemen, zo spoedig mogelijk (vertrouwelijk) de hiervoor meest aangewezen commissie uit PS (notitie Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities).
- Financiële Beleids- en beheersverordening Noord-Brabant (2003/2005):
 - PS stellen voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid de uitgangspunten, doelstellingen en regels omtrent de risicobeheersing vast;
 - PS beslissen over de omvang van de grondportefeuille. Over belangrijke aankopen wordt pas beslist nadat GS hierover de meest aangewezen commissie uit PS hebben geïnformeerd.
 - GS stellen de werkwijze voor de grondportefeuille vast. Hierin worden eisen opgenomen waaraan een voorstel tot een beroep op de grondportefeuille moet voldoen alsmede criteria waarop de voorstellen worden beoordeeld. Vaststelling en wijziging van deze eisen vinden plaats nadat hierover de meest aangewezen commissie uit PS in de gelegenheid is gesteld om hierover te adviseren.

Informatieafspraken met betrekking tot de grondportefeuille RLG:

- PS worden over de inzet van de Grondportefeuille RLG drie maal per jaar geïnformeerd (notitie Grondportefeuille en voorfinanciering Revitalisering Landelijk Gebied). In ieder geval dient in beeld te worden gebracht:

¹⁰ Commissie voor Algemene en Bestuurlijke Aangelegenheden. De voorganger van de commissie Bestuur en Middelen (BM).

- De omvang van de portefeuille en de aard van de verworven onroerende goederen.
- De beleidsdoelen waarvoor wordt aangekocht.
- De beleidsdoelen waarvoor de onroerende goederen uiteindelijk zijn ingezet.
- De ‘verblijftijd’ van onroerende goederen in de Grondportefeuille.

Voorgestelde informatieafspraken met betrekking tot het ontwikkelbedrijf:

- In de begroting wordt een afzonderlijk hoofdstuk voor alle activiteiten van het ontwikkelbedrijf opgenomen;
- Gelijktijdig met de begroting wordt een Meerjarenperspectief ter vaststelling aangeboden aan PS;
- Voor projecten die niet zijn opgenomen in begroting en meerjarenperspectief en waarmee een bedrag boven de € 10 miljoen is gemoeid, dient de betrokken statencommissie vooraf te worden geraadpleegd.
- Voor het overige is de jaarlijkse P&C-cyclus onverkort van toepassing op het ontwikkelbedrijf.

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek geconstateerd dat de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over de invulling van actief grondbeleid overwegend plaats vindt/vond via (behandeling van) beleidsnota's en -notities in statencommissies. Over de uitvoering van actief grondbeleid zijn/worden PS/ statencommissies summier geïnformeerd via documenten uit de P&C-cyclus (met name begroting en jaarstukken).

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat grondbeleid niet als specifiek aandachtspunt is opgenomen in de controleprotocollen 2004 tot en met 2009 voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de provincie.

Ook heeft de accountant, met uitzondering van 2007, in de jaren 2004 tot en met 2008 geen specifieke opmerkingen gemaakt in de rapporten van bevindingen over (de uitvoering door de provincie van) grondbeleid.

4 Bestuurlijke reactie

Op 28 oktober 2009 heeft de rekenkamer het concept Bestuurlijk rapport aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant voor een bestuurlijke reactie. Op 13 november 2009 ontving de rekenkamer het navolgende antwoord:

“op 29 oktober 2009 hebben wij van u het conceptrapport “Onderzoek grondbeleid provincie Noord-Brabant” ontvangen. U hebt ons verzocht uiterlijk 12 november 2009 een reactie op dit conceptrapport te sturen.

Wij complimenteren u voor de totstandkoming van het rapport.

Alvorens in te gaan op uw rapport wijzen wij op het feit dat het onderzoek zich heeft beperkt tot de inzet van beide grondportefeuilles en het ontwikkelbedrijf in oprichting. Door ook andere belangrijke instrumenten van een actieve grondpolitiek, te weten het oprichten van ontwikkelmaatschappijen¹¹ en de groene¹² en zwarte¹³ grondverwerving in het onderzoek te betrekken zou een veel completer beeld zijn ontstaan. De provincie Noord-Brabant is juist op die terreinen actief.

Achtereenvolgens geven wij hieronder een reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen:

U concludeert ten aanzien van het beleidskader dat:

- De provincie Noord-Brabant er in de onderzoeksperiode niet in is geslaagd een heldere, eenduidige visie te ontwikkelen met betrekking tot de invulling van actief grondbeleid, waartoe zij in 2002 heeft besloten;
- Er geen sprake is van een in de loop van de jaren duidelijk en consistent uitgewerkt doel waartoe actief grondbeleid dient te leiden;
- De beleidsnota's en notities in een periode van bijna 10 jaar nauwelijks hebben geleid tot concrete besluiten en daarop gebaseerde acties.

Wij kunnen uit de gepresenteerde feiten niet anders concluderen dan dat de provincie steeds vanuit eenzelfde visie heeft gewerkt, namelijk dat provinciale belangen leidend zijn en de provincie zich complementair opstelt ten opzichte van andere overheden.

¹¹ Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR), Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (TOM), Ontwikkelingsmaatschappij Intensieve Veehouderij (OMIV, inmiddels weer opgeheven) en Brabantse Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen (BHB).

¹² Tbv natuur, water en landbouw

¹³ Tbv infrastructuur

De feitelijke opbrengst van het actief grondbeleid is, als daarbij de activiteiten van de ontwikkelingsmaatschappijen en de groene en zwarte grondverwerving buiten beschouwing worden gelaten, inderdaad betrekking gering. Naar onze mening is er sprake van een duidelijk groeiproces van alleen grondportefeuilles naar een ontwikkelbedrijf dat risicodragend in projecten participeert. Het tempo in het groeiproces is ingegeven door landelijke ontwikkelingen en provinciaal politiek voortschrijdend inzicht.

U concludeert ten aanzien van de uitvoering van actief grondbeleid dat:
De grondbank vooralsnog voortvarend is/wordt ingezet.
Onder dankzegging nemen we kennis van uw conclusie op dit punt.

U concludeert voorts dat, met uitzondering van de aankopen in het kader van de VIV/LOG, dat strategische aankopen niet zozeer het resultaat zijn van weloverwogen beleidskeuzes en het wegen van alternatieven, maar veeleer van adhoc beslissingen naar aanleiding van vragen van externe partijen. Wij merken hierbij op dat strategische verwervingen naar hun aard juist plaatsvinden op basis van gelegenheden die zich voordoen op de grondmarkt, zeker als het om potentiële ruilgronden gaat.

U concludeert ten aanzien van het beheer dat:
De provincie haar beleidsvoornemens met betrekking tot actief grondbeleid, in strijd met de eigen regelgeving, in de onderzoeksperiode niet nader heeft geoperationaliseerd in beheersstatuten. Dat bij de wel ondernomen activiteiten op onderdelen sprake is geweest van onvoldoende control. En u heeft een ernstige bedenking met betrekking tot de aankoop van een aantal percelen van Heijmans Vastgoed BV in mei 2009.

U constateert terecht dat er nog geen specifieke beheersstatuten voor het ontwikkelbedrijf in oprichting zijn geschreven. Wel hebben wij enkele voorlopige spelregels vastgelegd in twee commissie notities (RM-1311 en RM-1393). In laatstgenoemde notitie hebben wij aangekondigd rond de zomer van 2009 een beheersstatuut te zullen voorleggen. Door omstandigheden is dit nog niet gebeurd; wij zijn thans voornemens om het statuut voor te leggen ter bespreking in de commissievergaderingen van 15 januari 2010. Overigens is het een doelbewuste keuze van ons college geweest, welke keuze wij ook hebben gedeeld met de commissies, om het ontwikkelbedrijf werkende weg op te bouwen, waarbij in aanvang wordt gewerkt met een set van voorlopige spelregels en naderhand een compleet beheersstatuut wordt vastgesteld.

Wij herkennen de feitelijke situatie niet in de weergave van de case Heijmans en kunnen de daaraan verbonden conclusies dat ook niet onderschrijven.

Met de verwerving van de gronden van Heijmans heeft de provincie een goede kans gezien om haar strategische grondvoorraad te versterken. De meeste aangekochte percelen hebben een goede ontwikkelpotentie. Met uw stelling in deel II van het rapport dat de betaalde grondprijs, gezien de onzekerheid over het toekomstige gebruik, aan de hoge kant lijkt, zijn wij het niet eens. Het gaat om gronden die voor het overgrote deel zijn gelegen in de zogeheten transformatiegebieden, aangewezen in de uitwerkingsplannen voor de landelijke en stedelijke regio's. In deze gebieden worden door de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte de laatste jaren prijzen betaald tussen de € 30 en € 35 per vierkante meter voor gronden die potentieel geschikt zijn voor de ontwikkeling van ruimte voor ruimte kavels. Hierbij vergeleken is de betaalde grondprijs van € 29,81 voor de gronden van Heijmans niet te hoog. Het belang van uw opmerking, eveneens in deel II van het rapport, dat de door de provincie betaalde aankoopprijs hoger ligt dan de door Heijmans betaalde aankoopprijs bij verwerving plus rentekosten over deze aankoopprijs ontgaat ons, omdat niet de historische verwervingsprijs maatgevend is, maar de actuele marktprijs.

Elke aankoop die wordt gefinancierd met middelen uit de groundbank wordt getoetst aan de criteria die zijn opgenomen in de notitie 'provinciale groundbank' (RM-1311 en BM-0602), welke toetsing tevens een risicobeoordeling in houdt. Dit is ook gebeurd met de aankoop van de gronden van Heijmans. Zoals met u besproken, hebben wij de risicobeoordeling van de aankoop van de gronden van Heijmans niet vrijgegeven, wegens de beursgevoeligheid van het bedrijf. De opmerking in deel II van uw rapport dat een beoordeling van het risico ontbreekt in het dossier, is derhalve niet terecht.

De interne taxatie is tot stand gekomen aan de hand van toetsing door verschillende interne taxateurs. Door middel van een secretarismemo is een onafhankelijke, externe taxatie aan de portefeuillehouder in overweging gegeven. Aangezien er meerdere interne taxateurs bij de taxatie betrokken waren, werd een contra taxatie door een externe taxateur niet nodig geacht.

U concludeert ten aanzien van de informatie-uitwisseling GS - PS dat:
De kaderstelling op zich op het juiste niveau plaatsvindt/heeft plaatsgevonden.
Onder dankzegging nemen we kennis van uw conclusie op dit punt.

Uw opvatting dat PS en statencommissies te summier worden geïnformeerd over de uitvoering van actief grondbeleid via documenten uit de P&C-cyclus delen wij niet, want naast de informatie die hen ter kennis wordt gesteld via begroting en jaarstukken worden/zijn zij ook geïnformeerd via beleidsnota's en beleidsnotities die u opsomt in uw rapport.

U concludeert dat grondbeleid niet als specifiek aandachtspunt is opgenomen in de controleprotocollen 2004 tot en met 2009 en dat de sturingsmogelijkheden

voor PS, als het gaat om de inhoud van actief grondbeleid, onvoldoende zijn vastgelegd. In de punten 2 en 3 om het hierna volgende, gaan wij daar nader op in.

De volgende opmerkingen plaatsen wij bij uw aanbevelingen:

1. Het doel en het instrumentarium van het ontwikkelbedrijf en de provinciale grondbank zullen wij (nogmaals) scherp omschrijven in het beheersstatuut.
2. U constateert juist dat het grondbeleid niet als specifiek aandachtspunt is opgenomen in de controleprotocollen van de accountant. In het interne controle plan van de directie ROH zijn onderdelen van het grondbeleid vervat in de controles van de processen ‘grondverwervingen’, ‘Programma Landelijk Gebied (ILG)’, ‘Ruimte voor Ruimte’ en ‘ASV Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderij’. De bevindingen uit deze rapporten worden jaarlijks meegewogen bij het accountantsoordeel over de rechtmatigheid en getrouwheid van de provinciale bestedingen. Daarnaast heeft de auditdienst van LNV afspraken gemaakt met de provinciale accountant (PWC) over de uit te voeren controle op bestedingen die DLG, namens de provincie, doet in het kader van ILG-doeleinden. Aan de hand van deze kaders heeft de interne auditdienst van LNV een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Uw aanbeveling tot aanscherping van de interne controle nemen wij over; wij zullen hierover overleg voeren met de accountant.

3. Wij zullen in het kader van het beheersstatuut een mandaatregeling opstellen betreffende de uitoefening van bevoegdheden van ons college in het kader van de activiteiten van het ontwikkelbedrijf en deze regeling ter kennisneming aan PS voorleggen. Tevens zullen wij ter besluitvorming aan PS voorleggen de criteria op basis waarvan ons college gebruik zal maken van de door PS geboden begrotingsmiddelen voor het ontwikkelbedrijf.
4. Er was de afgelopen jaren en is nog steeds specialistische kennis en ervaring op het terrein van verwerving en grondbeleid aanwezig. Deze capaciteit is met name ingezet voor de reguliere verwervingstaken. De provincie mist wellicht de ervaring om de strategisch verworven percelen in ontwikkeling te brengen. Met de opzet van het ontwikkelbedrijf, waarover de uitwisseling van informatie en voorstellen met PS nog gaande is, geven wij invulling aan de aanbeveling inzake het verwerven en vasthouden van kennis en ervaring.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

5 Nawoord rekenkamer

Op 16 november 2009 ontving de rekenkamer de reactie van Gedeputeerde Staten op het concept rapport. Hierin wijzen Gedeputeerde Staten erop dat de rekenkamer in haar onderzoek niet de ontwikkelingsmaatschappijen en de groene en zwarte grondverwerving heeft betrokken. Dat is juist. Zoals eerder aangekondigd, richt het onderzoek van de rekenkamer zich op het actief grondbeleid voor zover betrekking hebbend op de destijds (2002) door de provincie onderscheiden ‘nieuwe’ taken. De reden daarvoor was dat de provincie zelf dit aspect van het grondbeleid als speerpunt van nieuw beleid formuleerde. Zoals in de inleiding aangegeven, heeft de rekenkamer met het onderzoek nagegaan in hoeverre de provincie erin geslaagd is dit nieuwe beleid daadwerkelijk vorm te geven.

Gedeputeerde Staten concluderen aan de hand van de door de rekenkamer gepresenteerde feiten dat de provincie steeds vanuit eenzelfde visie heeft gewerkt, namelijk dat provinciale belangen leidend zijn en de provincie zich complementair opstelt ten opzichte van andere overheden. De rekenkamer kwalificeert deze visie, zeker ook gezien het financiële belang dat met het grondbeleid is gemoeid en de ambities die de provincie op dit terrein nastreeft, als onvoldoende.

De rekenkamer erkent dat strategische verwervingen inderdaad vooral plaatsvinden op basis van gelegenheden die zich voordoen op de grondmarkt. De rekenkamer vraagt zich daarbij af op basis van welke strategische uitgangspunten en criteria uiteindelijk besloten wordt om al dan niet over te gaan tot verwerving, zeker ook in het licht van hetgeen hiervoor door de rekenkamer is opgemerkt over de provinciale visie.

De rekenkamer heeft goede nota genomen van het voornemen van Gedeputeerde Staten om in de commissievergaderingen van 15 januari 2010 een beheersstatuut voor te leggen. Op zich is de rekenkamer hierover verheugd, maar tekent daarbij wel aan dat de huidige bedrijfsvoering steeds heeft plaatsgevonden op basis van voorlopige spelregels, die niet door PS zijn vastgesteld.

De rekenkamer heeft begrip voor het feit dat het ontwikkelbedrijf werkende weg wordt opgebouwd, maar heeft een bedenking bij de keuze om de regels voor het financieel beheer pas zo laat vast te stellen; zeker ook gezien het feit dat inmiddels een substantieel deel van het beschikbare budget is aangewend.

Gedeputeerde Staten gaan uitvoerig in op de door de rekenkamer onderzochte casus Heijmans.

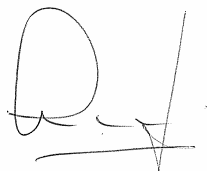
Het bevreemdt de rekenkamer dat Gedeputeerde Staten afdingen op de juistheid van de door de rekenkamer gepresenteerde feiten.

De rekenkamer heeft niets anders gedaan dan de feiten weergegeven, zoals aangetroffen in het aangereikte dossier. Op basis daarvan handhaaft de rekenkamer haar ernstige bedenking met betrekking tot de aankoop van een aantal percelen van Heijmans Vastgoed BV in mei 2009, ter waarde van € 9,5 miljoen. Zoals in het rapport aangegeven, betreft de bedenking met name het niet overnemen van een nadrukkelijk ambtelijk pleidooi voor een onafhankelijke, externe taxatie om het vermoeden van staatssteun weg te nemen. Juist omdat het initiatief voor deze transactie van een marktpartij afkomstig was, had de provincie uiterste zorgvuldigheid in acht moeten nemen.

Gedeputeerde Staten delen niet de opvatting van de rekenkamer dat Provinciale Staten en statencommissies te summier worden geïnformeerd over de uitvoering van actief grondbeleid. Naar aanleiding hiervan nodigt de rekenkamer Provinciale Staten uit om zich hierover uit te spreken.

De rekenkamer stelt overigens met tevredenheid vast dat Gedeputeerde Staten de aanbevelingen van de rekenkamer in belangrijke mate overnemen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 23 november 2009.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Grondbeleid
Provincie Noord-Brabant

Deel II Rapport van Bevindingen

23 november 2009

ISBN 978-90-8768-023-7

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Beleidskader grondbeleid	6
2.1	Provinciaal grondbeleid	6
3	Beleidsuitvoering	25
3.1	Bevindingen P&C-documenten	25
3.2	Bevindingen interviews	28
4	Beheer	32
4.1	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	32
4.2	Interne organisatie	32
4.3	Werkproces grondaankopen Bureau Vastgoed	34
4.4	Cases	36
4.4.1	Jannezand	36
4.4.2	KVL-terrein	37
4.4.3	Heijmans	39
5	Informatievoorziening	41

1 Inleiding

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari 2009 - juli 2009 onderzoek verricht naar de wijze waarop de provincie Noord-Brabant in de periode 2002 tot en met juni 2009 invulling heeft gegeven aan actief grondbeleid, waartoe zij in 2002 had besloten. Evenals de provincie heeft de rekenkamer daarbij de definitie van actief grondbeleid aangehouden zoals verwoord in de rijksnota Grondbeleid¹: 'Van actief grondbeleid is sprake als overheden zich als marktpartijen gedragen en zelf grond aankopen, ontwikkelen, gebruiken of (weer) verkopen.'

De provincie heeft in de onderzoeksperiode met name aan actief grondbeleid invulling gegeven met de instelling van de portefeuille strategische grondposities en de grondportefeuille voor de Revitalisering van het Landelijk Gebied (RLG). Het doel van de portefeuille strategische grondposities is/was om voor nieuwe taakgebieden en onvoorziene omstandigheden adequaat en slagvaardig aankopen van gronden en zonodig opstellen te kunnen doen. Het doel van de grondportefeuille RLG is/was om de provincie in staat te stellen slagvaardig grond en bedrijven aan te kopen in het kader van de RLG. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op het beleid met betrekking tot en de inzet van deze portefeuilles en de daaruit voortvloeiende inspanningen om te komen tot een provinciaal grondontwikkelbedrijf.

De resultaten van dit onderzoek zijn in twee deelrapporten verwerkt. Deel I betreft een bestuurlijke rapportage. In het inleidende hoofdstuk van dit rapport worden de context, doelstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak toegelicht.

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van de onderzoeksbevindingen en de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de hoofdvragen van het onderzoek en worden naar aanleiding daarvan enkele aanbevelingen geformuleerd. Tot slot worden de bestuurlijke reactie op het onderzoek en een nawoord van de rekenkamer weergegeven.

In het voorliggende rapport, deel II, worden de bevindingen van het onderzoek, gebaseerd op een documentanalyse en interviews met betrokkenen binnen de provincie, weergegeven.

Achtereenvolgens komen aan de orde in hoofdstuk 2 het beleidskader met betrekking tot (actief) grondbeleid, in hoofdstuk 3 de beleidsuitvoering, in hoofdstuk 4 het beheer en in hoofdstuk 5 ten slotte de informatievoorziening tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS).

¹ Bron: Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en ministerie van Financiën, januari 2001.

Voor het in kaart brengen van het beleidskader zijn alle relevante nota's/notities van GS aan PS/Statencommissies vanaf 2001 tot en met juni 2009 bestudeerd. Informatie uit deze documenten is op chronologische volgorde bijeengebracht in voorliggend document. Voor het in kaart brengen van de beleidsuitvoering zijn alle relevante documenten vanaf 2004 tot en met juni 2009 verzameld en geanalyseerd, die inzicht geven in de uitvoering van dit beleid. Het betreft met name documenten uit de P&C-cyclus: programmabegrotingen, bestuursrapportages en jaarstukken. Een overzicht van alle geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage I.

Op basis van de documentanalyse heeft de rekenkamer een eerste beeld verkregen van invulling en uitvoering van het actieve grondbeleid door de provincie in de onderzoeksperiode. Om dit beeld te verifiëren en nog openstaande vragen te beantwoorden zijn vervolgens verdiepende interviews gehouden met betrokkenen binnen de provincie. De bevindingen uit deze interviews zijn in hoofdstuk 3 van voorliggend rapport verwerkt.

In hoofdstuk 4 komt het in de onderzoeksperiode gevoerde beheer met betrekking tot de uitvoering van het actieve grondbeleid, de verantwoording daarvan en de controle daarop, aan de orde. Ingegaan wordt op de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de interne organisatie, werk- en besluitvormingsprocessen. Vervolgens worden deze zaken aan de hand van een drietal cases beoordeeld.

Tot slot komt in hoofdstuk 5 de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over de uitvoering van actief grondbeleid aan de orde.

2 Beleidskader grondbeleid

In december 2000 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het rapport 'Rolbepaling provinciaal grondbeleid' uitgebracht. In dit rapport wordt een aantal mogelijkheden geschetst voor provincies om hun rol ten aanzien van grondbeleid in te vullen. Onder meer worden varianten van actief en passief² grondbeleid in relatie tot traditionele taken en nieuwe taken beschreven. Wat grondbeleid betreft ligt, globaal gezien, de belangrijkste (traditionele) taak van provincies bij de zogenaamde 'groene functies' (natuur, landbouw, recreatie) en 'zwarte functie' (aanleg van provinciale wegen). Bij zogenaamde 'rode functies' - zoals lokale bedrijventerreinen, woningbouw en detailhandel - 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'.

2.1 Provinciaal grondbeleid

Notitie Grondbeleid 'Passend en gepast vooruit'

Naar aanleiding van het IPO-rapport hebben GS van Noord-Brabant in september 2001 een eigen notitie Grondbeleid opgesteld³. Daarin 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 grond van de notitie stellen GS onder meer aan PS voor om hen een kader voor te leggen, waarbinnen (passief en actief) grondbeleid ook voor nieuwe taken als instrument ingezet kan worden.

Aandachtspunten daarbij zullen zijn:

- het type Ruimtelijke Ontwikkelingen,
- de handelingsbevoegdheid van GS,
- projectgerichtheid en
- de termijn waarop het doel gericht is.

² 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).

³ Notitie Grondbeleid. 'Passend en gepast vooruit. Grondbeleid als instrument voor ontwikkelingsgericht handelen', 18 september 2001. Vastgesteld door PS op 7 december 2001.

Tevens wordt aangegeven, dat de provincie de mogelijkheid zal onderzoeken van de opzet van een grondportefeuille, waarbij ook dekking van garantstellingen wordt betrokken.

Voorstel Portefeuille strategische grondposities en aansturing grondbeleid

Aan het bovenstaande geven GS in september 2002 invulling met het voorstel 'Portefeuille strategische grondposities en aansturing grondbeleid'. Het voorstel bestaat uit twee delen; een voorstel voor de vormgeving van een portefeuille strategische grondposities binnen de provincie Noord-Brabant en een voorstel om de aansturing van het grondbeleid te stroomlijnen en op een hoger plan te brengen.

Ten aanzien van een portefeuille strategische grondposities wordt opgemerkt dat het doel hiervan is 'om voor nieuwe ontwikkelingen en onvoorziene omstandigheden adequaat en slagvaardig aankopen van gronden en zonodig opstellen te kunnen doen passend binnen de provinciale filosofie met betrekking tot grondbeleid.' Deze filosofie (door PS vastgesteld in hun vergadering van 7 december 2001) luidt:

- 'De noodzakelijke uitvoering van maatschappelijke, provinciale doelen wordt of kan niet worden opgepakt door andere partijen, of
- maatschappelijke ontwikkelingen (zoals veiligheid) nopen hiertoe, of
- de provincie kan hiermee ontwikkelingen versnellen, of indien
- andere overheden met grondbeleid een bestuurlijke handreiking gedaan kan worden ter realisering van een niet-provinciale taak'.

Als belangrijke uitgangspunten voor de vormgeving van een portefeuille strategische grondposities worden in de notitie genoemd:

- de portefeuille heeft een aanvullende functie (de portefeuille wordt alleen ingezet als aankopen van onroerende zaken via andere kanalen niet tot het gewenste resultaat leidt);
- de portefeuille wordt ingesteld in de vorm van een bestemmingsreserve;
- risico's bij aankopen worden zoveel mogelijk benoemd en gekwantificeerd;
- voldoende financiële ruimte wordt gecreëerd om meerdere aankopen te doen;
- er komen toetsingscriteria voor het afdekken van (financiële) risico's;
- over de portefeuille wordt in MARAP's⁴ gerapporteerd en daarbij wordt aangegeven hoe risico's zijn afgedekt;
- de portefeuille krijgt een omvang die afhankelijk van de besluitvorming wordt bepaald.

Op 27 september 2002 stemt de commissie voor algemene bestuurlijke aangelegenheden (ABA) in met de instelling van een portefeuille strategische grondposities en met het voorstel de bevoegdheid tot aan- en verkopen

⁴ Managementrapportages.

inclusief beheersdaden te delegeren aan GS. Daar stelt de commissie wel de voorwaarde dat zij bij belangrijke aankopen vooraf wordt geconsulteerd over de noodzaak om grondbeleid als aanvullend instrument in te zetten.

Memorie van antwoord/nota van wijziging 68/02D

Op verzoek van de commissie ABA zetten GS in een memorie van antwoord/nota van wijziging onder meer de toetsingscriteria met betrekking tot de portefeuille strategische grondposities (nogmaals) op een rij (d.d. 29 oktober 2002). Het betreft de volgende criteria:

- Ieder voorstel tot aankoop vindt plaats met motivering van het doel van aankoop en reden voor het niet kunnen aankopen via de bestaande regelingen en toetsingscriteria.
- Het beleidsdoel waarvoor een onroerende zaak kan worden aangekocht dient voorop te staan. Dat doel mag niet louter de financiële positie van de provincie betreffen (non-speculatie).
- In ieder aankoopdossier wordt een risico-inschatting gemaakt en wordt aangegeven ten laste van welk budget dat risico bij verwezenlijking wordt gebracht. Op de aankoop wordt rente bijgeschreven.
- Indien op enig moment rentebijschrijving leidt tot een hogere prijs van de onroerende zaak dan de marktwaarde, legt de beheerder aan GS een voorstel voor hoe verder dient te worden gehandeld met betrekking tot de onroerende zaak en de hierdoor ontstane verwachte negatieve opbrengsten van die onroerende zaak.
- Tevens wordt inzicht gegeven in de verwachte beheerskosten van het te verkrijgen object.
- Iedere aankoop is afgewogen in een intern ambtelijk overleg van alle actoren op de grondmarkt.
- Er dient een tijdshorizon te worden aangegeven waarbinnen een object voor een concreet doel zal worden benut. (Bevorderen doorstroming, beperking duur onroerende zaken in portefeuille).
- Grond en eventuele opstallen worden in principe maximaal 6 jaar in portefeuille gehouden (als voorgestelde benutting niet doorgaat). Langer in portefeuille vraagt per geval expliciete besluitvorming van GS.
- Een eventueel negatief verschil tussen aankoopbedrag en bedrag dat het object oplevert bij benutting dient in beginsel ten laste te komen van het betreffende project/doel bij doorlevering.
- Verkeerswaarde is in beginsel uitgangspunt voor aankoop. Afwijkingen van aankoop volgens verkeerswaarde worden expliciet beargumenteerd.
- Bureau Vastgoed - als neutrale eenheid binnen de organisatie - verzorgt aankopen. Het bureau onderhandelt en verwerft (laat onderhandelen en verwerven) op basis van een tevoren opgesteld taxatierapport.
- Bij aankopen boven taxatiewaarde dient expliciet duidelijk gemaakt te worden in een aankoopvoorstel dat eventuele verliezen (inclusief de beheerskosten) niet ten laste van de portefeuille zullen komen.
- Bij voorkeur worden alleen gronden zonder opstallen aangekocht. Is de aankoop van opstallen noodzakelijk dan dient tevens aangegeven te

worden waarom dat noodzakelijk is en hoe het beheer van die opstallen geregeld zal worden, zolang niet is doorgeleverd.

- Indien voorzienbaar is dat hoge kosten moeten worden gemaakt voor versneld afschrijven van aan te kopen gebouwen en dergelijke, dient dit in het aankoopvoorstel te worden aangegeven.
- Als de verwerving door derden kan geschieden en garantstelling van de provincie wordt gevraagd gelden dezelfde toetsingscriteria als voor aankoop door de provincie.
- Bij iedere MARAP doet de beheerder verslag over de portefeuille en geeft aan hoe (nieuwe) risico's zijn/worden afgedekt.
- Verliezen en winsten (voor zover niet hiervoor reeds verantwoord) komen ten laste van respectievelijk ten goede aan de portefeuille. Wordt een bandbreedte van 10% van de reserve overschreden dan wordt bij de eerstvolgende voorjaarsnota beslist hoe hier mee om te gaan.
- Er wordt een ambtelijke beheerder portefeuille benoemd, die toeziet op het naleven van de toetsingscriteria en verantwoordelijk is voor het financieel beheer van de portefeuille.

Op 8 november 2002 besluiten PS tot de instelling van een portefeuille strategische grondposities met een aanvullend karakter, hiervoor een bestemmingsreserve in te stellen met een nader te bepalen omvang, aan deze reserve jaarlijks rente bij te schrijven naar rato van het nog niet benutte deel en GS op te dragen toetsingscriteria vast te stellen. Vóór vaststelling of wijziging van deze toetsingscriteria dient de commissie ABA in de gelegenheid te worden gesteld hierover te adviseren.

Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities

De toetsingscriteria voor gebruik van de portefeuille strategische grondposities, zoals behandeld in de commissie ABA (d.d. 11 oktober 2002) en besproken met PS (d.d. 8 november 2002), hebben GS nader geoperationaliseerd in een 'Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities' (d.d. 25 februari 2003). Deze werkwijze bevat de regels die ambtelijk dienen te worden gehanteerd ter voorbereiding van een besluit van GS over een voornemen tot grondverwerving en of garantstelling met gebruik van de reserve portefeuille strategische grondposities. Het betreft regels over het indienen en behandelen van voorstellen tot verwerving, de te volgen procedure, vertrouwelijkheid en het beheersstatuut.

Een voorstel dient in ieder geval de volgende gegevens te bevatten:

- a. Het doel waarvoor de portefeuille dient te worden ingezet alsmede gegevens over de vermoedelijke termijn waarbinnen het doel gedacht wordt te worden gehaald.
- b. Een onderbouwing van nut en noodzaak van de verwerving en de reden voor het niet kunnen aankopen via de bestaande andere regelingen en toetsingscriteria.

- c. Indien het gaat om verwerving in het kader van een project; gegevens voor welk project het gebruik van de portefeuille nodig is.
- d. Gegevens betreffende de benodigde financiële middelen, uitgesplitst naar hoofdsom, de benodigde rente, de termijn waarvoor de middelen noodzakelijk zijn en de verwachte beheer- en onderhoudskosten, eventuele opbrengsten (huur/pacht) en een risico-inschatting.
- e. Een vastgesteld taxatierapport van het te verwerven object.
- f. Gegevens betreffende het project en of de begrotingspost ten laste waarvan bedoeld is de aankoop op den duur te brengen.
- g. Een onderbouwing van het voornemen tot verwerving. In ieder geval dient te blijken dat de financiële onderbouwing van het voorstel tot verwerving op grond van in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke grondslagen en berekeningsmethoden juist is.
- h. Gegevens betreffende de tijdplanning en het moment waarop uiterlijk door het college van Gedeputeerde Staten een besluit tot benutting moet worden genomen.
- i. Gegevens ter identificatie van de partijen die bij de verwerving zijn betrokken.
- j. Gegevens en of een motivering waaruit blijkt dat verwerving door anderen niet mogelijk of wenselijk is. In het bijzonder met het oog op de toetsing of aan het doel van het aanvullende karakter van de reserve is voldaan.
- k. Gegevens betreffende de planologische situatie. Indien er sprake is van planologische belemmeringen met betrekking tot realisering van het doel van aankoop, dienen gegevens te worden verstrekt betreffende de kans en de verwachte tijdsduur waarbinnen de opheffing van die belemmeringen is voorzien.

Voorstellen tot verwerving worden ingediend bij GS. Zij nemen onvoldoende gemotiveerde voorstellen niet in behandeling. Ook als de stand van de reserve financiering van de verwerving uit de portefeuille niet toelaat, nemen zij een voorstel niet in behandeling. Bij belangrijke aankopen informeren GS, alvorens een besluit te nemen, zo spoedig mogelijk (vertrouwelijk) de hiervoor meest aangewezen commissie uit PS.

De integrale manager die gebruik wil maken van de portefeuille dient het voorstel tot verwerving in via de standaard procedure voor Collegedossiers. De integrale manager betreft bij het opstellen van het dossier tijdig de budgethouder, de coördinator grondbeleid en de financieel beheerder en geeft op het begeleidingsformulier de onverkorte adviezen van deze personen aan. De coördinator adviseert negatief als het voorstel in redelijkheid het doel van de verwerving niet dient of kan dienen, dan wel niet past binnen de prioriteringen binnen de portefeuille. De financieel beheerder adviseert negatief als het voorstel onvoldoende financieel is onderbouwd, strijdig is met wet- en/of (financiële) regelgeving, de financiële en of juridische risico's niet voldoende in beeld zijn gebracht of anderszins strijdig is met de toetsingscriteria die GS hebben vastgesteld. De coördinator en financieel

beheerder geven schriftelijk en gemotiveerd aan de indiener van een voorstel aan wat de redenen voor een negatief advies (of advies met kanttekeningen) zijn, zodat de indiener in de gelegenheid wordt gesteld hieraan tegemoet te komen of zijn zienswijze hierbij aan te geven. Als de budgethouder niet tevens de coördinator grondbeleid is dan wordt het dossier mede geparafeerd door de budgethouder strategische grondposities. De budgethouder neemt hierbij de adviezen van de coördinator en de financieel beheerder in acht.

Voorstellen tot verwerving en alle stukken daaromheen dragen een vertrouwelijk karakter. De vertrouwelijkheid wordt opgeheven, nadat GS over een voorstel positief hebben beslist. Met het oog op belangen die met aankoop zijn gemoeid kan gemotiveerd worden aangegeven dat een voorstel of daarbij behorende stukken ook na besluitvorming door GS voor bepaalde tijd, dan wel tot voldaan is aan bepaalde voorwaarden, vertrouwelijk dienen te blijven. Dit vormt een afzonderlijk beslispunt voor GS.

Voor het ambtelijk beheer van de portefeuille zal het hoofd van de ambtelijke organisatie een beheersstatuut vaststellen.

Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant

In de Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant (vastgesteld door PS op 7 november 2003) zijn vervolgens regels voor het provinciale grondbeleid vastgelegd in artikel 20:

1. PS stellen voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid de uitgangspunten, doelstellingen en regels omtrent de risicobeheersing vast.
2. PS beslissen over de omvang van de grondportefeuille. Over belangrijke aankopen wordt pas beslist nadat GS hierover de meest aangewezen commissie uit PS hebben geïnformeerd.
3. GS stellen de werkwijze voor de grondportefeuille vast. Hierin worden eisen opgenomen waaraan een voorstel tot een beroep op de grondportefeuille moet voldoen alsmede criteria waarop de voorstellen worden beoordeeld. Vaststelling en wijziging van deze eisen vinden plaats nadat hierover de meest aangewezen commissie uit PS in de gelegenheid is gesteld om hierover te adviseren.
4. In een beheersstatuut is de interne organisatie met betrekking tot de grondportefeuille beschreven waarin regels zijn opgenomen over het financieel beheer, de financiële administratie en de inhoudelijke coördinatie van de grondportefeuille en de verantwoording hierover naar GS.
5. In de paragraaf grondbeleid in de begroting en het jaarverslag wordt ingegaan op: de visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting, een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de

beleidsuitgangspunten betreffende de reserve voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

6. Bij de begroting en de jaarstukken doen GS in de paragraaf grondbeleid tevens verslag van: de stand van de portefeuille, de afdekking van risico's en eventuele verliezen en winsten.

Voorfinanciering grondaankopen EHS en Revitalisering Landelijk Gebied

Onder meer naar aanleiding van een motie van de Staten over onduidelijkheid over financiële (rijks)middelen voor de uitvoering van de reconstructiewet heeft de provincie geïnventariseerd of er onderwerpen zijn die voor voorfinanciering in aanmerking komen. Daaruit is 'Grondaankopen EHS en Revitalisering Landelijk Gebied (RLG)' als één van de drie onderwerpen naar voren gekomen. In een nota aan PS (21 januari 2003) wordt hierop nader ingegaan. Opgemerkt wordt dat door bezuinigingen van het rijk de realisatie van de EHS als een cruciaal onderdeel van de RLG dreigt stil te vallen. Om dit te voorkomen wordt voorgesteld de grondaankopen EHS en daarmee de RLG voor te financieren in de vorm van een tijdelijke grondbank. Hiervoor is een bedrag van € 55 miljoen benodigd, waarvan, zo wordt opgemerkt, reeds € 10 miljoen beschikbaar is gesteld bij de Najaarsnota 2002. Aangegeven wordt dat een en ander binnen de kaders van de strategische grondportefeuille zal worden uitgevoerd.

Principebesluit Grondbank RLG

In hun vergadering van 20 april 2004 nemen GS het principebesluit om, voortbouwend op het succes van de tijdelijke grondbank RLG, PS voor te stellen te komen tot een structurele grondbank ten behoeve van de RLG. Een en ander wordt nader uitgewerkt in de notitie Grondportefeuille en voorfinanciering RLG (statenvoorstel 77-04).

Notitie Grondportefeuille en voorfinanciering Revitalisering Landelijk Gebied

In deze notitie wordt voorgesteld te komen tot een provinciale Grondportefeuille voor de RLG. Het gaat om een faciliteit binnen de begroting die de provincie in staat stelt grond en bedrijven aan te kopen in het kader van de RLG. Daarbij is sprake van een revolverende inzet. Dit betekent dat de aangekochte grond en bedrijven op zo kort mogelijke termijn weer zullen worden afgestoten. Afstoten zal zodanig gebeuren dat daarmee beleidsdoelen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld realisatie EHS) en aankopen zullen plaatsvinden op het moment dat daarvoor kansen zijn.

Opgemerkt wordt dat het instellen van de grondportefeuille niet bedoeld is om een provinciaal grondbedrijf in te richten. Een grondbedrijf, zo wordt gesteld, is gericht op een renderende exploitatie van het grondbezit, terwijl de grondportefeuille wordt ingezet voor doelen die niet of nauwelijks leiden tot waardevermeerdering van gronden. Een waardedaling van gronden zal eerder het geval zijn. Verder wordt aangegeven, dat de actieve inzet van de Grondportefeuille RLG ook niet betekent dat het aankoopbeleid en de

aankoopstrategieën, die de provincie (en andere overheden) hanteert (hanteren), zullen veranderen.

Wat de positionering ten opzichte van de portefeuille strategische grondposities betreft wordt opgemerkt dat de grondportefeuille RLG een aparte faciliteit is die naast deze portefeuille komt te staan. Er zullen specifiek budgetten vrijgemaakt worden voor RLG. Deze gelden zullen afkomstig zijn uit begrotingsonderdelen die betrekking hebben op de Revitalisering. Wel zal organisatorisch worden aangehaakt bij de portefeuille strategische grondposities.

Over de inzet van de grondportefeuille RLG zullen PS drie maal per jaar worden gerapporteerd. Daarbij zullen in ieder geval de volgende elementen in beeld worden gebracht:

- De omvang van de portefeuille en de aard van de verworven onroerende goederen.
- De beleidsdoelen waarvoor wordt aangekocht.
- De beleidsdoelen waarvoor de onroerende goederen uiteindelijk zijn ingezet.
- De ‘verblijftijd’ van onroerende goederen in de Grondportefeuille.

Tot slot wordt voorgesteld de grondportefeuille RLG in te stellen voor de periode tot 2016. Wat betreft de omvang wordt daarbij uitgegaan van € 12 miljoen in de jaren 2005 - 2008 en daarna een geleidelijke afname tot € 0 in 2016. Daarvan uitgaande vergt dit een budget van € 9,5 miljoen aan rente, risico en uitvoeringskosten.

In hun vergadering van 5 november 2004 hebben PS ingestemd met de instelling van de grondportefeuille RLG.

Werkwijze benutting grondportefeuille RLG

Deze notitie bevat regels die op ambtelijk niveau gehanteerd dienen te worden bij de voorbereiding van een GS-besluit over een voornemen tot grondverwerving/ garantstelling waarbij de grondportefeuille RLG zal worden benut. De werkwijze is door GS vastgesteld op 17 januari 2006.

Na een lijst met gehanteerde definities en een omschrijving van het doel van de grondportefeuille RLG wordt het interne proces met betrekking tot voorstellen voor aankoopplannen en aankopen met de grondportefeuille beschreven. Hieruit blijkt dat voorstellen worden ingediend bij het hoofd bureau Vastgoed en door medewerkers van dit bureau samen met vertegenwoordigers uit de beleidsdirecties worden getoetst. De directies Ruimtelijke Ordening en Handhaving (ROH) en Ecologie (ECL) toetsen aankoopmogelijkheden en -plannen inhoudelijk en beleidsmatig, bureau Vastgoed toetst de voorstellen op risico's. Voorstellen met een positieve beoordeling worden via de mandaatregeling afgehandeld. Voorstellen met een

unaniem negatieve beoordeling worden niet verder in behandeling genomen. Voorstellen met tegengestelde beoordelingen worden voorgelegd aan het Platform Inhoud en indien nodig aan de betrokken portefeuillehouders. Voorstellen met een groter risico dan toegestaan, maar waarbij aankoop op basis van zwaarwegende omstandigheden toch gewenst is, worden voorgelegd aan betrokken portefeuillehouders. Tot slot wordt op basis van de conclusies van alle betrokken partijen een voorstel voor besluitvorming door GS opgesteld.

Verder bevat de notitie regels met betrekking tot vertrouwelijkheid van stukken, budgetbeheersing, risicoberekening en voortgangsrapportage, de verblijftijd van onroerend goed in de portefeuille en de inzet van de portefeuille voor niet revitaliseringsdoelen.

Bestuursakkoord 2007 - 2011

In het Bestuursakkoord 2007- 2011 Vertrouwen in Brabant (april 2007) wordt in het kader van gebiedsontwikkeling en de aankoop en inrichting van de EHS voor het eerst gesproken over het oprichten van een ontwikkelbedrijf. In een (vertrouwelijke) notitie van GS aan de onderhandelaars van het bestuursakkoord (d.d. 13 maart 2007) wordt de oprichting van een ontwikkelbedrijf toegelicht. Hieruit blijkt dat als gevolg van relevante ontwikkelingen het steeds wenselijker wordt geacht dat de provincie in staat is slagvaardig en met de juiste kennis en competenties op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling te opereren. Als relevante ontwikkelingen worden genoemd:

- De nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze biedt de provincie de mogelijkheid om, vooral bij projecten van provinciaal belang, zelf het initiatief tot uitvoering te nemen via een inpassingsplan of een projectbesluit.
- De op 1 januari 2007 inwerking getreden Wet Inrichting Landelijk Gebied. Daardoor is de provincie verantwoordelijk geworden voor de transitie in het landelijk gebied. Grondverwerving en een slagvaardig opererende organisatie worden daarbij van cruciaal belang geacht.
- Het steeds belangrijker worden van het ontwikkelingsgericht invullen van de beleidsrealisatie, waarbij publieke en private partijen samenwerken in projecten.

De oprichting van een ontwikkelbedrijf wordt gezien als een goede mogelijkheid om aan bovenstaande ontwikkelingen het hoofd te bieden. Opgemerkt wordt dat hierdoor kennis, competenties en activiteiten gebundeld en slagvaardig ingezet kunnen worden. De beschikking over een strategische grondpositie wordt daarbij essentieel geacht. De notitie is niet aangeboden aan Statencommissies/PS.

Notitie ontwikkelingsbedrijf/grondbedrijf

In december 2007 doen GS de commissies Ruimte en Milieu (RM) en Bestuur en Middelen (BM) een voorstel toekomen betreffende de oprichting van een

ontwikkelingsbedrijf/ grondbedrijf, zoals aangekondigd in het Bestuursakkoord 2007 - 2011. Daarbij gaat het om vier typen activiteiten; 1) centrale regeling van grondaankopen, 2) sturing van deelnemingen, 3) opbouw expertise en 4) uitvoeren van projecten voor rekening en risico (geheel of gedeeltelijk) van de provincie.

Ten aanzien van het onderdeel ‘grondaankopen centraal wegzetten’ wordt opgemerkt dat dit enkele jaren geleden al voor een belangrijk deel is gerealiseerd; het bureau Vastgoed regelt de noodzakelijke grondaankopen voor de directies Ecologie en Economie en Mobiliteit. Wat overblijft, zo wordt aangegeven, is het centraal wegzetten (bij Vastgoed) van het bewaken van het algemene grond- en grondprijsbeleid binnen de provincie. Voorgesteld wordt hiertoe een strategische grondportefeuille op te bouwen en daarvoor nadere afspraken te maken en vast te leggen in een GS-dossier. Verder wordt voorgesteld bureau Vastgoed expliciet in positie te brengen voor het kopen van grond en onroerend goed.

Ten aanzien van de tweede activiteit wordt voorgesteld bureau Vastgoed, in opdracht van de verantwoordelijke portefeuillehouder en directie, in te schakelen om de grondposities en de financiële arrangementen/posities van de bedrijven waarin de provincie deelneemt te bewaken. Daarnaast om het bureau op strategisch niveau aanbevelingen te laten doen aan GS over het beleid rond deelnemingen waarin grondposities een belangrijke rol spelen en het bureau de ontwikkeling in deze deelnemingen te laten monitoren. Op deze manier ontstaat een totaalbeeld van (de ontwikkeling van) de provinciale grondpositie.

De opbouw van expertise (derde activiteit) betreft kennis en ervaring met planeconomie, prijsbeleid, specifieke juridische kennis en dergelijke. Het doel is om deze kennis geleidelijk uit te breiden, zodat het bureau in waarde en inzetmogelijkheden toeneemt.

Ten aanzien van het onderdeel projecten wordt voorgesteld voor *nieuwe* projecten te bezien of het bureau Vastgoed hierbij kan worden betrokken of zelfs (deel-) projecten te laten uitvoeren. Voor deze taak wordt vervolgens voorgesteld hiervoor een grondbedrijf op te richten dat wordt beheerd binnen het bureau Vastgoed. Bij projecten waarbij het grondbedrijf wordt betrokken blijven in bestuurlijk en beleidsmatig opzicht de betreffende portefeuillehouder en directie verantwoordelijk. Tot slot wordt opgemerkt dat de voorgestelde opzet van een grondbedrijf leidt tot een start waarin gedoseerd nieuwe taken zullen worden opgepakt en vervolgens -mede afhankelijk van de prestaties van het grondbedrijf - op kortere of langere termijn een zekere uitgroei mogelijk is.

De notitie is ter kennisneming voorgelegd aan de commissie RM in haar vergadering van 22 februari 2008.

Notitie Provinciale Grondbank

In een notitie van 26 augustus 2008 vragen GS onder meer de commissies RM en BM advies uit te brengen over de in de notitie uitgewerkte opzet van een provinciale grondbank. GS hebben deze notitie opgesteld naar aanleiding van het besluit van PS (PS 35/08) bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2008 om:

- een investeringskrediet te voteren van € 100 miljoen voor een grondbank/ontwikkelingsbedrijf;
- de reserves voor het grondbeleid (portefeuille strategische grondposities) en voor de grondportefeuille RLG op te heffen en de resterende bedragen (totaal € 6,3 miljoen) te zijner tijd over te hevelen naar een reserve grondbedrijf.

Onder een grondbank wordt in de notitie verstaan; ‘zowel de grondvoorraad (en voorraad opstallen) als het krediet voor de verwerving van gronden (en opstallen)’. De opzet van de grondbank wordt gezien als een stap in de richting van een grondbedrijf. Het doel van de beoogde grondbank wordt in de notitie als volgt verwoord: ‘De grondbank zal Brabantbreed worden ingezet voor het verwerven van gronden en opstallen ten dienste van ruimtelijke ontwikkelingen van provinciaal belang’.

Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan verwerving voor projecten zoals:

- de (her)ontwikkeling van bovenlokale bedrijventerreinen;
- de versnelde realisatie van de EHS;
- de realisatie van landbouwonwikkelingsgebieden (LOG's) samen met gemeenten;
- de herstructurering van spoor-, snelweg- of kanaalzones met verouderde industriële functies.

Daarnaast, zo wordt aangegeven, zal de grondbank worden benut voor verwerving van gronden die pas op langere termijn zullen worden ingezet voor nog niet voorzienbare projecten en doelen (strategische grondvoorraad).

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. De € 138 miljoen bestaat uit het door PS bij de voorjaarsnota gevoteerde bedrag van € 100 miljoen voor de opzet van een grondbank, het bij de uitwerking van het bestuursakkoord gereserveerde bedrag van € 25 miljoen voor een ontwikkelingsbedrijf en € 13 miljoen dat vrijkomt door de opheffing van de grondportefeuilles strategische grondposities en RLG.

Voorts wordt opgemerkt dat de grondbank een revolverend karakter krijgt. Dit houdt in dat de verkoopopbrengst van gronden (en opstallen) opnieuw kan worden gebruikt voor grondverwerving en tevens dat na benutting van de maximale kredietruimte gronden (of opstallen) moeten worden verkocht voordat nieuwe gronden (en opstallen) kunnen worden verworven.

Verder stellen GS, met het oog op de financiële risico's die gepaard gaan met het verwerven en uitgeven van gronden en opstallen, PS voor een aantal spelregels op te stellen voor het doen van bestedingen ten laste van het groundbankkrediet. Daarbij worden een set inhoudelijke en procedurele spelregels als voorbeelden aangeboden.

Inhoudelijke spelregels:

1. Grondverwerving kan plaatsvinden op het grondgebied van de hele provincie Noord-Brabant.
2. Grondverwerving vindt marktconform plaats, waarbij ernaar wordt gestreefd om prijsopdrijving te voorkomen.
3. De te betalen prijs wordt bepaald op basis van een taxatie, opgesteld door een beëdigd taxateur en goedgekeurd door een tweede beëdigd taxateur, waarbij een afwijking naar boven is toegestaan van maximaal 10% van de getaxeerde prijs.
4. Alleen in bijzondere gevallen wordt een hogere prijs betaald dan de getaxeerde prijs plus 10%.
5. GS kunnen besluiten om voor de verwerving van gronden en opstallen ten behoeve van een of meer ruimtelijke ontwikkelingsprojecten een andere waarderingsgrondslag te hanteren dan een taxatie als bedoeld in regel 3; in dat geval blijven de regels 3 en 4 buiten toepassing.
6. De financiële risico's worden per verwerving bepaald.
7. Een risico van 15% van de verkrijgingsprijs van grond en 20% van de verkrijgingsprijs van opstallen wordt als een normaal te aanvaarden risico beschouwd.
8. Een verwerving waarvan het risico hoger is dan het normaal te aanvaarden risico als bedoeld in regel 7, wordt alleen wegens zwaarwegende omstandigheden doorgezet.

Procedurele spelregels:

1. GS stemmen hun grondverwervingsbeleid af met andere grondverwervende overheidsinstanties.
2. Als GS een verwerving doorzetten tegen een hogere prijs dan de taxatieprijs plus 10%, of tegen een hoger dan het normaal te aanvaarden risico, dan geven zij een uitdrukkelijk op deze aspecten toegespitste motivering van hun besluit.
3. Drie maal per jaar, passend bij de bestaande planning- en controlcyclus (gelijktijdig met de twee bestuursrapportages en de jaarrekening), verstrekken GS aan de statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling een overzicht van alle grondverwervingen over het afgelopen tijdvak en cumulatief tot en met het tijdvak, waarbij onder andere wordt vermeld het doel van de aankoop, de verkrijgingsprijs, de actuele waarde en de waardevermindering of waardevermeerdering, een en ander met respect voor de privacy en de bedrijfsbelangen van de wederpartijen.

4. Als de aard van een transactie daar aanleiding toe geeft, bijvoorbeeld vanwege politiek bestuurlijke aspecten, informeren GS de statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vooraf vertrouwelijk over deze transactie.

Tot slot wordt aangegeven, dat GS de commissies BM en RM in het najaar van 2008 een vervolgotitie over het grondbedrijf willen aanbieden. Daarin zal in ieder geval op de volgende zaken worden ingegaan:

- waarom een provinciaal grondbedrijf;
- eventuele doorontwikkeling naar een provinciaal ontwikkelingsbedrijf;
- werkzaamheden van een grondbedrijf;
- personele competenties die nodig zijn voor een grondbedrijf;
- tempo van invoering;
- opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
- verhouding van GS tot een grondbedrijf;
- verhouding van PS tot een grondbedrijf;
- financiële kaders waarbinnen een grondbedrijf kan opereren;
- inbreng van de grondbank in een grondbedrijf;
- uitgiftebeleid (prijzen en afnemers).

De notitie Provinciale Grondbank is op 26 september 2008 in de commissie RM besproken en op 24 oktober 2008 in de commissie BM ter kennisneming voorgelegd.

Uit de notulen van de betreffende vergadering van de commissie RM blijkt dat diverse fracties het goed vinden dat er een stuk ligt en dat er een extra instrument beschikbaar komt. Wel wordt vooral de voorgestelde verhouding PS - GS door diverse fracties bekritiseerd.

Notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant

Deze notitie (d.d. 31 oktober 2008) aan de commissie RM is een eerste ambtelijke aanzet tot de aangekondigde vervolgotitie 'Grondbedrijf'. De notitie is niet vastgesteld door GS en ook niet besproken in, dan wel ter kennisneming voorgelegd aan de commissie RM en/of BM.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de achtergrond om te komen tot een ontwikkelbedrijf;
- de meerwaarde van een ontwikkelbedrijf voor de provincie;
- criteria om te bepalen wanneer de provincie in de realisatie van een project en/of gebiedsontwikkeling actief deelneemt of zelf uitvoert;
- kaders waarbinnen het ontwikkelbedrijf actief grondbeleid gaat voeren;
- de rol van het ontwikkelbedrijf;
- de financiële opzet en huishouding van het ontwikkelbedrijf en (financiële risico's);
- inhoudelijke spelregels omtrent het functioneren van het ontwikkelbedrijf;
- kaderstelling vanuit PS;
- de organisatie van het ontwikkelbedrijf.

Memorie van antwoord/Memorie van wijziging begroting 2009 en najaarsbrief 2008

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) kondigen GS aan binnenkort met een vervolgotitie te komen over een provinciaal grondbedrijf. Daaraan zullen ze tevens een paragraaf toevoegen over renteaspecten en een voorstel over hoe PS in speciale gevallen betrokken zullen worden bij grondaankoop.

Voorts wordt PS gevraagd, vooruitlopend op de besluitvorming over het provinciale grondbedrijf, GS te machtigen bestedingen te doen ten laste van de Reserve grondbank. Daarbij wordt verwezen naar de spelregels zoals opgenomen in de notitie provinciale grondbank aangevuld met de regel dat GS de commissie RM vooraf vertrouwelijk zal informeren over transacties waarmee een hoger bedrag is gemoeid dan € 10 miljoen.

Tot slot wordt voorgesteld uiterlijk begin 2009 met een nadere uitwerking van de reserve grondbank te komen samen met de vervolgotitie c.q. het definitieve Statenvoorstel voor de oprichting van een provinciaal grondbedrijf.

Notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant

Op 30 januari 2009 is in een vertrouwelijke vergadering van de commissie RM een eerste versie van de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant (d.d. 13 januari 2009)⁵ oriënterend besproken. Het betreft hier de vervolgotitie over het grondbedrijf die GS eerder hadden aangekondigd. Na behandeling is de notitie op een paar punten aangepast en vervolgens in een gezamenlijke vergadering van de commissies RM en BM op 6 maart 2009 besproken.

In de aangepaste notitie (d.d. 17 februari 2009) wordt niet langer gesproken over een grondbedrijf, maar over een ontwikkelbedrijf omdat, zo wordt opgemerkt, de in te richten eenheid zich niet alleen zal richten op grondexploitaties (traditionele taak grondbedrijf), maar een breder takenpakket zal krijgen.

Evenals in eerdere notities wordt opgemerkt dat binnen de provinciale ruimtelijke ordening sinds een aantal jaren een omslag wordt nagestreefd van een ordenende naar een ontwikkelende overheid. De notitie Grondbeleid 'Passend en gepast vooruit' uit 2001 wordt onder meer gezien als markerpunt van de omslag. De omslag, zo wordt vermeld, vereist een combinatie van het maken van plannen (planontwikkeling) en het vermogen om deze plannen uit te voeren (geld, menskracht, kennis en vaardigheden).

⁵ Het betreft een aangepaste versie van de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant van 31 oktober 2008.

Voor de uitbouw van de ontwikkelende aanpak wordt het noodzakelijk geacht binnen bureau Vastgoed (directie ROH) een eenheid in te richten onder de naam Ontwikkelbedrijf, die op een doelmatige wijze en op basis van bedrijfseconomisch en bestuurlijk transparante afwegingen van alle kosten, opbrengsten en risico's ruimtelijke ontwikkelingen feitelijk (mede) tot stand brengt.

Voorgesteld wordt het ontwikkelbedrijf in eerste instantie te belasten met een beperkt werkpakket en het bedrijf als een kleine en slagvaardige eenheid in te richten.

Onder beperkt werkpakket wordt verstaan 'het verwerven, beheren en verkopen van gronden en eventueel opstellen voor uiteenlopende doelen, en het feitelijk ontwikkelen van een beperkt aantal ruimtelijke projecten, al dan niet in samenwerking met andere (private en/of publieke) partijen en gebruikmakend van daarvoor geëigende contractuele en institutionele samenwerkingsverbanden (PPS)'. Dit vereist in ieder geval expertise op het terrein van grondzaken, financiën, juridische zaken, planeconomie en projectmanagement.

Het ontwikkelbedrijf zal, zo wordt vermeld, in de eerste plaats de inmiddels min of meer vertrouwde provinciale grondzaken behartigen. Voor het deel van het grondbeleid dat in het Programma Landelijk Gebied is opgenomen zal het ontwikkelbedrijf de Dienst Landelijk Gebied (DLG) gaan aansturen.

Naast behartiging van provinciale grondzaken zal het ontwikkelbedrijf worden belast met (deelname aan) de feitelijke ontwikkeling van een beperkt aantal projecten van provinciaal belang, die worden afgeleid uit de provinciale Structuurvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling (op dit moment de Interim Structuurvisie 'Brabant in Ontwikkeling', 27 juni 2008).

Behalve voor projecten uit provinciale programma's kan het gaan om projecten van bovenlokale betekenis die in samenwerking met gemeenten (of andere publieke partijen) worden gerealiseerd. In specifieke gevallen kan de provincie ook een rol innemen in projecten waarin een substantiële doelstelling voor woningbouw dan wel bedrijventerrein is opgenomen, door middel van grondverwerving of een deelneming in een samenwerkingsverband.

Aangegeven wordt dat uitgaande van het (zoals hierboven beschreven) takenpakket van het ontwikkelbedrijf per saldo wordt gekomen tot de volgende voorlopige projectenlijst voor het ontwikkelbedrijf:

- Stedelijke (kanaal- en spoor)zones.
- Sanering MOB-complexen.
- Robuuste verbindingszone De Beerse.
- Ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden (intensieve veehouderij).
- Agrarische structuurverbetering in nader aan te wijzen gebieden.
- Bijzondere ontwikkelingsprojecten met een stedelijk karakter.

De volgende rollen van het ontwikkelbedrijf worden onderscheiden:

- Realisatieverantwoordelijkheid; Het ontwikkelbedrijf voert een actief grondbeleid en stelt verworven grond ten dienste van de verwezenlijking van provinciale ruimtelijke doelen. Voor een beperkt aantal ruimtelijke projecten wordt het ontwikkelbedrijf belast met de opdracht om tot realisatie te komen. Het ontwikkelbedrijf draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opdracht. De eindverantwoordelijkheid voor het project berust bij degene die de opdracht aan het ontwikkelbedrijf heeft verstrekt.
- Leveren kennis/expertise; Voor ruimtelijke projecten waarvoor het ontwikkelbedrijf geen realisatieopdracht heeft, kan het de kennis en expertise die binnen haar eenheid is geconcentreerd ten dienste stellen van de rest van de provinciale organisatie. In de initiatief- en haalbaarheidsfase kan het ontwikkelbedrijf adviseren over financiële en juridische aspecten van het project, door middel van het opstellen van een businesscase. In een businesscase worden de zakelijke argumenten beschreven om een project al dan niet te initiëren.

Met betrekking tot het kapitaal (en investeringskrediet) van het ontwikkelbedrijf wordt vermeld dat dit bij de oprichting kan worden opgebouwd uit de volgende elementen:

- Het bij de uitwerking van het Bestuursakkoord 2007 - 2011 gereserveerde krediet van € 25 miljoen voor het op te richten ontwikkelbedrijf.
- De budgetten voor rente, risico en uitvoeringskosten, verbonden met de strategische grondportefeuille en de grondportefeuille RLG, in totaal € 13.230.000,--.
- Het bij vaststelling van de begroting 2009 gevoteerde krediet van € 89 miljoen voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid.

In totaal een kapitaal (en investeringskrediet) van € 127 miljoen.

Daar tegenover komt een storting van gelijke hoogte te staan in de reserve ontwikkelbedrijf. Deze reserve geldt als een aankoop- én een risicoreserve.

Voorts wordt voorgesteld dat het ontwikkelbedrijf als een echt bedrijf gaat werken op basis van reguliere en algemeen geldende bedrijfseconomische principes. Het ter beschikking te stellen kapitaal zal op zijn balans worden opgenomen. Zolang het ontwikkelbedrijf kapitaal in kas heeft, wordt hierover rente vergoed aan het ontwikkelbedrijf. Het eigen vermogen groeit of krimpt met het exploitatiesaldo (winst of verlies) van het ontwikkelbedrijf.

Als GS een grondexploitatie hebben geopend moet het ontwikkelbedrijf in staat worden gesteld alle kosten in deze exploitatie onder te brengen, inclusief rente-, plan- en apparaatskosten. Dit betekent dat het ontwikkelbedrijf, indien nodig voor de uitvoering van zijn projecten, extra personeel moet kunnen aantrekken.

Inzet van het ontwikkelbedrijf is het al dan niet in samenwerking met andere partijen realiseren van provinciale doelen door de inzet van grond en de ontwikkeling van projecten. Uitgangspunt daarbij is dat ieder project zo kostenefficiënt mogelijk gerealiseerd wordt. De verwachting is dat daardoor, samen met de renteopbrengsten en de winst uit bepaalde projecten, niet al te snel zal worden ingeteerd op het kapitaal van het ontwikkelingsbedrijf.

Sturingsinstrumenten PS:

- In de jaarlijkse begroting wordt een afzonderlijk hoofdstuk voor alle activiteiten van het ontwikkelbedrijf opgenomen.
- Gelijktijdig met de jaarlijkse begroting wordt een meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf ter vaststelling aangeboden aan PS.
- Voor projecten die niet zijn opgenomen in de jaarlijkse begroting en het meerjarenperspectief dient de betrokken statencommissie vooraf te worden geraadpleegd, behoudens hetgeen hierna is vermeld over grondverwervingen.
- Voor het overige is de jaarlijkse P&C-cyclus onverkort van toepassing op het ontwikkelbedrijf.

Spelregels grondverwerving:

- Grondverwerving beperkt zich in beginsel tot het grondgebied van de hele provincie Noord-Brabant; als daar aanleiding toe is kunnen ook buiten de provincie gronden worden verworven, bijvoorbeeld als ruilgrond voor een te verplaatsen agrarisch bedrijf.
- Grondverwerving vindt marktconform plaats, waarbij gestreefd wordt prijsopdrijving te voorkomen.
- De te betalen prijs wordt bepaald door twee taxateurs op basis van de huidige bestemming of de toekomstige bestemming.
- Een hogere prijs kan betaald worden als dit past binnen de totale financiële randvoorwaarden van het project.
- Per verwerving worden de financiële risico's bepaald. Voorzover deze niet zijn afgedekt binnen een project worden zij ten laste van de reserve ontwikkelbedrijf gebracht.
- GS zijn gemachtigd verwervingen te doen die niet zijn opgenomen in de begroting of het meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf tot een bedrag van € 10 miljoen per verwerving; voor elke verwerving boven dit bedrag is voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissie vereist.

Wat betreft de kaderstelling voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf en de spelregels voor grondverwerving wordt opgemerkt, dat deze verder worden uitgewerkt in een beheersstatuut ontwikkelbedrijf. Daarin zal ook de (verdere uitwerking van de) bevoegdheidsverdeling PS, GS en de ambtelijke organisatie een plaats krijgen.

Uit de notulen van de gezamenlijke vergadering van de commissies RM en BM op 6 maart 2009 blijkt dat door de leden van de commissies vooral kritische opmerkingen zijn gemaakt over:

- de rol van PS in het geheel;
- de afstemming met andere ontwikkelmaatschappijen en gemeenten;
- het bedrag van € 10 miljoen als ondergrens voor GS om, zonder voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissies, verwervingen te doen;
- grondaankopen buiten de provincie.

De gedeputeerde heeft, zoals blijkt uit de notulen, als volgt op deze punten gereageerd:

‘We moeten niet in een belangenverstrengeling terechtkomen, dit wordt nader uitgewerkt. Vooraf wordt altijd met gemeenten overlegd bij mogelijke grondtransacties. De strategische grondreserve willen we ruim inzetten in het buitengebied, daarbij wordt bijvoorbeeld met de ORR afgestemd.

We hebben ook een grondoverleg in deze provincie, anders krijg je een prijsopdrijvend effect. Kopen in het buitenland hoort er ook bij; wel wordt dan de afweging gemaakt of het gewenste gronden zijn -die expertise hoort bij het ontwikkelbedrijf. We kunnen eventueel nu de expertise vanuit de particuliere sector naar ons toehalen, dan zijn sneller stappen te maken.

De 10 miljoen is een mooi afgerond getal, je moet werkgeld hebben waarbinnen je snel moet schakelen. Bij de eerste evaluatie over anderhalf jaar, voor de zomer van 2010 zullen we hierbij stilstaan.’

Voorjaarsnota 2009

In het Statenvoorstel bij de voorjaarsnota 2009 (41/09 A) wordt aangegeven dat PS, om de gevolgen van de economische recessie te beperken, in een eerdere fase hebben ingestemd met een pakket aan stimuleringsmaatregelen van in totaal € 400 miljoen. Voorts wordt opgemerkt dat de financiële verankering hiervan plaatsvindt in de voorjaarsnota.

Uit de voorjaarsnota 2009 zelf (d.d. 9 juni 2009) blijkt dat één van de maatregelen het stimuleren van de woningbouwproductie in de provincie betreft. Met betrekking tot de risico's en overige kosten die hiermee samenhangen wordt opgemerkt dat deze in beginsel ten laste komen van de reserve groundbank waarin bij de najaarsbrief 2008 een bedrag is gestort van € 89 miljoen.

De voorjaarsnota is ter advisering voorgelegd aan de commissie RM op 19 juni 2009. Voor diezelfde vergadering stond ook de notitie ‘Stimulering woningbouwproductie Noord-Brabant’ (d.d. 26 mei 2009) ter bespreking op de agenda. Onder het kopje ‘Financiële consequenties’ in deze notitie wordt aangegeven dat de financiële consequenties van de stimulering van de woningbouwproductie voor de provinciale begroting in de voorjaarsnota 2009 worden verwerkt.

Uit de notulen van de betreffende vergadering blijkt dat het voorstel om de risico's en overige kosten die samenhangen met stimuleren van de woningbouwproductie ten laste te laten komen van de reserve grondbank niet tot discussie heeft geleid. Tevens blijkt uit de notulen dat de notitie Stimulering woningbouwproductie Noord-Brabant is doorgeschoven naar een extra in te lassen bijeenkomst van de commissie RM.

3 Beleidsuitvoering

3.1 Bevindingen P&C-documenten

Programmabegrotingen en jaarverslagen 2004 - 2008⁶

Sinds 2004⁷ vormt de paragraaf Grondbeleid een vast onderdeel van de programmabegrotingen en jaarstukken van provincies (voorschrift Besluit Begroting en Verantwoording). In de programmabegroting 2004 van de provincie Noord-Brabant wordt in de paragraaf Grondbeleid onder het kopje 'Budget en werkwijze van de portefeuille strategische grondposities' aangegeven, dat er een portefeuille strategische grondposities is ingesteld en deze een budget van € 5 miljoen kent. Het betreft een revolving fund; aankopen worden binnen een periode van uiterlijk 6 jaar doorgeleverd tegen vergoeding van de aankoopssom vermeerderd met de aankoopkosten, rente en de beheerskosten. De vergoeding wordt weer in de portefeuille gestort.

Verder wordt onder meer opgemerkt dat in het beheersstatuut (vastgesteld op 11 maart 2003) is opgenomen dat de budgethouder verantwoordelijk is voor het financiële beheer en deze in de MARAP's en het jaarverslag de stand van de portefeuille en de voorgenomen of gerealiseerde afdekking van risico's zal weergeven.

Tabel: Overzicht omvang portefeuille strategische grondposities en grondportefeuille RLG (bedragen in euro's X 1 miljoen)

Programmabegroting (paragraaf grondbeleid)	2004	2005	2006	2007	2008
Portefeuille strategische grondposities	€ 5	€ 5	€ 5	€ 10	PM
Portefeuille RLG			€ 15	€ 25	PM

Uit een inventarisatie van de programmabegrotingen van 2004 tot en met 2008 is gebleken dat de portefeuille strategische grondposities in de jaren 2004, 2005 en 2006 een budget van € 5 miljoen kende en in 2007 een budget van € 10 miljoen. In 2008 werd geen bedrag weergegeven (PM-post)⁸.

Uit de jaarstukken komt naar voren dat in de jaren 2004 tot en met 2006 en in 2008 geen gebruik is gemaakt van de portefeuille strategische grondposities. In de jaren 2004, 2005 en 2008 blijft het bij de mededeling dat er geen aankopen/uitgaven zijn gedaan. Hiervoor wordt verder geen reden aangegeven.

⁶ De rekenkamer heeft ook de bestuursrapportages I en II vanaf 2004 tot en met 2008 bestudeerd. Deze bevatten, als het gaat om strategische grondaankopen (portefeuille strategische grondposities en portefeuille RLG), geen aanvullende informatie ten opzichte van de jaarstukken. Daarom wordt hier verder niet op ingegaan.

⁷ Invoering duale programmabegroting en jaarstukken.

⁸ In de tekst wordt vermeld dat het beschikbare krediet naar schatting € 6 miljoen bedraagt.

In de jaarstukken 2006 wordt opgemerkt dat er geen gebruik is gemaakt van de portefeuille en het beschikbare krediet daarom nog steeds € 10 miljoen bedraagt. Aangegeven wordt dat daarbij bedacht moet worden dat de portefeuille alleen wordt ingezet als er geen andere budgetten beschikbaar zijn voor de beoogde grondverwerving. Voorts wordt opgemerkt dat het gebruik van de portefeuille tot op heden voor één project aan de orde is geweest (bedrijventerrein Moerdijkse Hoek). In 2004 en 2005 zijn voor dit project voorbereidende werkzaamheden verricht voor de verwerving van gronden, maar het is niet tot aankopen gekomen. Dit omdat de voorbereiding begin 2006 is opgeschort in afwachting van een bruikbaar alternatief. Een deel van dit alternatief, zo wordt aangegeven, bestaat mogelijk uit de ontwikkeling van een logistiek park in de oksel van de A16/A17. De provincie gaat hiervoor gronden verwerven. In de jaarstukken 2007 wordt melding gemaakt van een eerste aankoop uit de portefeuille (gedeeltelijke financiering (€ 4,1 miljoen) van de aankoop van de polder Jannezand).

Naast de portefeuille strategische grondaankopen wordt vanaf de jaarstukken 2005 in de paragraaf Grondbeleid (in de begrotingen en jaarstukken) ook aandacht besteed aan de grondportefeuille RLG.

Deze portefeuille is door PS op 5 november 2004 ingesteld voor het direct of indirect aankopen van gronden ten behoeve van de natuur, landbouw en waterdoelen van de revitalisering. Het aanvangsbudget in november 2004 bedroeg € 15 miljoen. Ook deze portefeuille betreft een revolving fund. Uit de programmabegrotingen blijkt dat het budget voor deze grondportefeuille in 2006 € 15 miljoen bedroeg en in 2007 € 25 miljoen. De programmabegroting 2008 bevat, evenals voor de portefeuille strategische grondposities, geen vastgesteld budget (PM-post)⁹.

Uit de jaarstukken komt naar voren dat de portefeuille in de jaren 2005 tot en met 2008 een aantal keren is ingezet, met name voor de aankoop van gronden in landbouwontwikkelingsgebieden en voor de uitvoering van de Beleidsregeling Verplaatsing Intensieve Veehouderijen (VIV).

In 2008 zijn de budgetten van de portefeuille strategische grondposities en de grondportefeuille RLG opgenomen in het budget/startkapitaal van het grond-/ontwikkelbedrijf (grondportefeuille). In de programmabegroting 2009 wordt aangegeven dat de grondportefeuille in 2009 zal worden ingezet voor:

- de realisatie van de EHS;
- aankopen van gronden in landbouwontwikkelingsgebieden;
- aankopen ten behoeve van de VIV-regeling;
- incidentele aankopen in het landelijk gebied.

De programmabegroting 2009 bevat voor de grondportefeuille geen vastgesteld budget (PM-post).

⁹ In de tekst wordt vermeld dat het beschikbare krediet naar schatting € 11,4 miljoen bedraagt.

In onderstaande tabel wordt voor de jaren 2004 tot en met 2008 aangegeven in hoeverre de grondportefeuille RLG en de strategische grondportefeuille zijn ingezet. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre aankopen in het kader van de EHS hebben plaatsgevonden en uit welke middelen deze zijn bekostigd.

Grondportefeuille RLG		2004	2005	2006	2007	2008	Cumulatief
Aankopen	aantal	2	6	8	14	31	61
	oppervlakte (ha)	1,618	21,923	28,482	63,711	76,668	192,402
	bedrag	€ 410.539	€ 1.699.018	€ 1.737.464	€ 7.902.738	€ 4.685.971	€ 16.435.730
Verkopen	aantal transacties				2	9	11
	oppervlakte (ha)				0,931	8,715	9,646
	bedrag				€ 43.935	€ 419.666	€ 463.601
Strat. grondportefeuille		2004	2005	2006	2007	2008	Cumulatief
Aankopen	aantal				1		1
	oppervlakte (ha)				450,084		450,084
	bedrag				€ 4.114.455		€ 4.114.455
Verkopen	aantal						0
	oppervlakte (ha)						0
	bedrag						€ 0
EHS		2004	2005	2006	2007	2008	Cumulatief
Eigen provinciale middelen	oppervlakte (ha)	559	469	693	PM	PM	1.720
	bedrag	€ 6.648.624	€ 6.105.524	€ 9.701.855	€ 7.021.254	€ 10.383.715	€ 39.860.972
Tijdelijk Grondbank							
	oppervlakte (ha)		215				215
	bedrag		€ 9.100.000				€ 9.100.000
ILG							
	oppervlakte (ha)				1.066	728	1.794
	bedrag				€ 24.866.000	€ 25.449.000	€ 50.315.000

Evenals uit de jaarverslagen valt uit bovenstaande tabel af te leiden dat in de jaren 2004 tot en met 2008 in (zeer) beperkte mate sprake is geweest van actief grondbeleid door de provincie. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de meer ‘traditionele’ grondverwerving voor het landelijk gebied (zoals in het kader van de EHS) en de aanleg van provinciale wegen aan de ene kant en de meer ‘strategische’ grondverwerving voor de andere onderdelen waar de nota uit 2001 betrekking op had, aan de andere kant. Bij de portefeuille RLG gaat het in een periode van vijf jaren om een verwerving van in totaal ruim 192 ha grond, waar in totaal ruim € 16 miljoen mee gepaard is gegaan. Bij de strategische portefeuille is sprake van slechts 1 aankoop. In totaal is ruim 450 ha grond aangekocht door rijkswaterstaat (75%) en de provincie (25%, oftewel € 4,1 miljoen) gezamenlijk.

Bijlage III bij de voorjaarsnota 2009 (PS 41/09, juni 2009) bevat een overzicht van grondaankopen en aangegane verplichtingen in de eerste helft van 2009. Hieruit blijkt dat naast enkele aankopen in het kader van de VIV/LOG'n sprake is geweest van twee (meer) strategische aankopen; participatie KVL-project Oisterwijk (€ 5 miljoen) en ruilgrond/RvR (€ 9,5 miljoen). Daarnaast komt uit de voorjaarsnota 2009 naar voren dat de reserve grondbank, waarin bij de najaarsbrief 2008 een bedrag is gestort van € 89 miljoen, zal worden ingezet ter dekking van de risico's en overige kosten die samenhangen met de stimulering van de woningbouwproductie.

In de memorie van antwoord/nota van wijziging bij voorjaarsnota 2009 wordt aangegeven dat de directe kosten van het project stimulering woningbouwproductie die ten laste komen van de reserve grondbank voor 2009-2011 worden geraamd op circa € 15 miljoen.

3.2 Bevindingen interviews

De geïnterviewden zijn van mening dat de traditionele grondverwerving in Noord-Brabant in de onderzoeksperiode goed is verlopen, zeker ook in vergelijking met veel andere provincies.

De meer strategische grondverwerving heeft naar hun zeggen echter niet gewerkt. Daarvoor is door de geïnterviewden een grote hoeveelheid aan verklaringen aangedragen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Omgeving

Van de wijze waarop de grote steden in Noord-Brabant (B5) reageerden op het voornemen van de provincie (in 2002) om zich actiever op te stellen, is volgens de geïnterviewden een remmende werking uitgegaan. De steden, met hun eigen grondbedrijven als belangrijke peiler van hun financiële huishouding, beschouwden de provinciale plannen als een rechtstreekse bedreiging voor hun eigen activiteiten en protesteerden heftig tegen deze vorm van (in hun ogen) oneigenlijke concurrentie. De weerstand vanuit de grote gemeenten had tot gevolg dat er in de provinciale organisatie meer management en doorzettingskracht nodig bleek dan voorzien om het beleid desondanks vorm te geven. Eén respondent gaf aan dat de achterdocht bij de gemeenten soms zo groot was dat wanneer men vermoedde dat de provincie zelfs maar overwoog om een grondpositie na te streven in de buurt van die gemeente, men de provincie rechtstreeks benaderde om navraag te doen en aan te geven dat men van dergelijke interventies niet gediend was. Overigens luwde het protest van de gemeenten, toen duidelijk werd dat de provincie voor haar grondbeleid slechts een bedrag van € 5 miljoen in de begroting had opgenomen en men de dreiging van een provinciaal grondbeleid daarmee ook als minder groot ervoer.

In de interviews werd ook melding gemaakt van de moeizame relatie met de DLG als verklaring voor een haperende vormgeving van het actief grondbeleid. De dienst is een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en voert onder andere voor de provincie de inrichting uit van groene gebieden voor recreatie, natuur, water en landbouw. Hiervoor verwerft de dienst gronden, richt die grond opnieuw in en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs. Veel opmerkingen zijn gemaakt over de aansturing door de provincie van DLG, die in het verleden te wensen overliet. Inmiddels neemt de provincie Noord-Brabant deel aan een pilot, die de provinciale aansturing van DLG moet verbeteren.

Overigens blijft hier volgens geïnterviewden spanning zitten op de relatie tussen bedrijfsmatig en publiek handelen.

Instrumentarium

Grondverwerving kan plaatsvinden op basis van vrijwilligheid of op onteigeningsbasis. In het laatste geval mag de onteigende partij er niet op achteruit gaan in termen van vermogen en inkomen. In de jaren 2002 - 2007 was er in PS geen meerderheid voor de inzet van onteigening als instrument voor grondverwerving. Dit had volgens de geïnterviewden een negatieve invloed op de onderhandelingspositie van de provincie, omdat marktpartijen wisten dat er uiteindelijk toch niet onteigend zou worden.

Overigens is deze opvatting de afgelopen twee jaren gekanteld en bestaat er volgens de geïnterviewden inmiddels wel een breed politiek draagvlak voor een krachtig uitgedragen stellingname dat de provincie bereid is om 'onder condities' over te gaan tot onteigening. De verwachting is dat hiermee een belangrijke rem op succesvolle grondverwerving is weggenomen.

Sommige geïnterviewden geven aan dat er naar hun mening in de strategische grondportefeuille van begin af aan een systeemfout zat in de geformuleerde voorwaarden voor grondverwerving. Gedoeld wordt op de manier waarop met risico's omgegaan diende te worden. Omdat de risico's nooit meer dan 0 % mochten zijn, betekende dit dat 'regulier' geld gevonden diende te worden om rente en risico af te dekken. En als je regulier budget hebt, dan vervalt ook de noodzaak tot het instellen en onderhouden van een speciale portefeuille.

Inmiddels is deze beleidsregel aangepast en is bijvoorbeeld bij het project Jannezand (Hank) aangegeven dat rente en risico binnen het project afgedekt worden.

Volgens geïnterviewden ging daarnaast ook van de omstandigheid dat de provincie niet over ruilgronden beschikte om in te zetten voor strategische grondaankopen een nadelige invloed uit op de realisatie van het beleid.

De provincie kon zich hierdoor geen positie in de markt verwerven.

Na de ruilverkavelingen zat de ruimte in Brabant als het ware op slot, alle grond was al vergeven en herverdeeld. De provincie kwam daar niet meer tussen. Ook hierdoor stagneerde het actief grondbeleid.

Interne organisatie

Het beleidsvoornemen om een actief grondbeleid vorm te geven is volgens meerdere geïnterviewden niet goed doordacht in zijn praktische consequenties voor de inrichting van de eigen organisatie. De beleidsnota uit 2001 bevatte weliswaar stevige teksten, maar verschaftte weinig duidelijkheid over de manier waarop dat beleid organisatorisch uit de verf moest komen.

De verschillende aspecten van het grondbeleid waren in de organisatie ook op verschillende plaatsen ondergebracht.

Bureau Vastgoed was verantwoordelijk voor de provinciale wegen, Natuur en Landschap voor de 'groene' aankopen en daarnaast was er nog een aparte strategische grondportefeuille. Eén geïnterviewde merkte met betrekking tot het laatste op dat het werken met de strategische grondportefeuille zo slecht geregeld was, dat het wel moest mislukken.

Tot 2007 was de gedeputeerde Middelen portefeuillehouder voor Vastgoed. Die keuze was gemaakt om het onderwerp te 'neutraliseren' en geen keuze te maken voor onderbrenging bij óf de gedeputeerde voor Ecologie óf de gedeputeerde voor Ruimtelijke Ordening en Handhaving, wat naar zeggen van de geïnterviewden gevoelig lag binnen de organisatie. De rekenkamer heeft geconstateerd dat Provinciale Staten geen deelgenoot zijn gemaakt van deze moeizame verhouding binnen de organisatie. Bij de totstandkoming van het coalitieakkoord 2007-2011 en de daarop gebaseerde collegevorming in 2007 is gekozen voor één bestuurlijk aanspreekpunt voor iedereen die zich in de organisatie bezighoudt met grondposities. Verantwoordelijk portefeuillehouder is de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Handhaving. Volgens zeggen van de geïnterviewden is de positie van het grondbeleid hierdoor veel duidelijker geworden en zijn de eerdere problemen op dit punt opgelost.

De personele invulling rondom grondactiviteiten heeft de afgelopen jaren veel wisselingen gekend, wat naar de mening van de geïnterviewden, een negatieve invloed heeft gehad op de feitelijke werkzaamheden rondom het grondbeleid. Zo zijn er de afgelopen periode nog al wat wijzigingen in de directie ROH geweest, wat zorgde voor onrust. Pas twee jaar na het besluit om een actief grondbeleid vorm te geven, werd een kwartiermaker aangesteld om de uitvoering van het ingezette beleid ter hand te nemen. De kwartiermaker vertrok na elf maanden. In april 2009 is vervolgens een nieuw hoofd bureau Vastgoed aangetreden. Daarmee is volgens geïnterviewden thans wel voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor een goede aansturing van alle processen rondom grondbeleid.

Ook het onderhoud van de administratieve organisatie rondom Vastgoed heeft onder de personele wisselingen te lijden gehad. Hoewel er in 2007 een goede beschrijving van de administratieve organisatie lag, is in de interviews aangegeven dat daar, door vertrek van de verantwoordelijk ambtenaar, de klad in is gekomen, met negatieve gevolgen voor de aansturing van het bureau Vastgoed. Dat klemde temeer, omdat er in die periode veel ontwikkelingen speelden rondom het provinciaal grondbeleid, zoals de VIV en de ontwikkelingen rond Moerdijkse Hoek en Dinteloord.

Kennis en kunde

Door personele wisselingen, zoals hiervoor al aangestipt, is op een aantal momenten belangrijke expertise verloren gegaan. Als belangrijke succesfactor voor het grondbedrijf is in de interviews genoemd dat kan worden beschikt over specialistische kennis en ervaring.

Daaraan heeft het zeker ook ontbroken. Naar zeggen van de geïnterviewden beschikt de provincie vanouds over voldoende capaciteit en kwaliteit om beleid te formuleren, maar ontbraken de kennis en kunde om dat beleid vervolgens uit te voeren.

De provincie had weliswaar ervaring met grondverwerving voor natuur en provinciale wegen, maar miste die ervaring voor de meer strategische aankopen.

4 Beheer

4.1 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Tot 2007 was de gedeputeerde Middelen portefeuillehouder voor Vastgoed. Grondaankopen en -verkoop werden, al dan niet in opdracht van andere afdelingen/directies, door Bureau Vastgoed verricht. Bureau Vastgoed maakte tot 2007 onderdeel uit van de directie Middelen.

Zoals reeds eerder is vermeld in paragraaf 3.2 is bij de totstandkoming van het coalitieakkoord 2007-2011 en de daarop gebaseerde collegevorming in 2007 gekozen voor één bestuurlijk aanspreekpunt voor iedereen die zich in de organisatie bezighoudt met grondposities. In de huidige (2007-2011) bestuursperiode is verantwoordelijk portefeuillehouder de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Handhaving (ROH). Bureau Vastgoed (directie ROH) regelt de noodzakelijke grondaankopen voor groen en wegen voor respectievelijk de directies ECL en Economie en Mobiliteit (E&M) en de strategische grondaankopen en -verkoop. Het bureau valt onder de huidige bestuursperiode onder de verantwoordelijkheid van de directie ROH.

4.2 Interne organisatie

Portefeuille strategische grondposities

In de notitie ‘Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities’ (d.d. 23 februari 2003), zijn regels opgenomen, die ambtelijk gehanteerd dienen te worden bij een voornemen tot grondverwerving met gebruik van de portefeuille strategische grondposities. Een van deze regels betreft het beheer. Gesteld wordt ‘Voor het ambtelijk beheer van de portefeuille wordt een beheersstatuut opgesteld. Het beheersstatuut wordt vastgesteld en gewijzigd door het hoofd van de ambtelijke organisatie. Hij neemt hierbij de regels in acht zoals deze zijn of worden gegeven in de werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities en in de door het College van Gedeputeerde Staten vastgestelde of nader vast te stellen toetsingscriteria portefeuille strategische grondposities.’

Ook de Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant (7 november 2003) bevat een bepaling met betrekking tot het beheer van een grondportefeuille (artikel 20, lid 4):

‘In een beheersstatuut is de interne organisatie met betrekking tot de grondportefeuille beschreven waarin regels zijn opgenomen over het financieel beheer, de financiële administratie en de inhoudelijke coördinatie van de grondportefeuille en de verantwoording hierover naar GS.’

Uit navraag bij de provincie is gebleken dat een beheersstatuut, zoals hierboven verwoord, niet is opgesteld voor de portefeuille strategische grondposities.

Uit de toetsingscriteria met betrekking tot de portefeuille strategische grondposities (memorie van antwoord/nota van wijziging, 29 oktober 2002) komt naar voren dat Bureau Vastgoed - als neutrale eenheid binnen de organisatie - aankopen verzorgt en onderhandelt en verwerft (laat onderhandelen en verwerven) op basis van een tevoren opgesteld taxatierapport. Verder bevat de notitie 'Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities', een beschrijving van de procedure die gevolgd dient te worden bij het verwerven van gronden met gebruik van de strategische grondportefeuille. Deze procedure is als volgt:

Een integrale manager die gebruik wil maken van de portefeuille dient een voorstel tot verwerving in via de standaard procedure voor Collegedossiers. Bij het opstellen van het dossier betreft de integrale manager tijdig de budgethouder, de coördinator grondbeleid en de financieel beheerder. De adviezen van deze personen geeft de integrale manager onverkort weer op het begeleidingsformulier. De coördinator adviseert negatief als het voorstel in redelijkheid het doel van de verwerving niet dient of kan dienen, dan wel niet past binnen de prioriteringen binnen de portefeuille. De financieel beheerder adviseert negatief als het voorstel onvoldoende financieel is onderbouwd, strijdig is met wet- en/of (financiële) regelgeving, de financiële en of juridische risico's niet voldoende in beeld zijn gebracht of anderszins strijdig is met de toetsingscriteria die GS hebben vastgesteld. De coördinator en financieel beheerder geven schriftelijk en gemotiveerd aan de indiener van een voorstel aan wat de redenen voor een negatief advies (of advies met kanttekeningen) zijn, zodat de indiener in de gelegenheid wordt gesteld hieraan tegemoet te komen of zijn zienswijze hierbij aan te geven. Als de budgethouder niet tevens de coördinator grondbeleid is dan wordt het dossier mede geparafeerd door de budgethouder strategische grondposities.

De budgethouder neemt hierbij de adviezen van de coördinator en de financieel beheerder in acht.

Grondportefeuille RLG

In de notitie 'Werkwijze benutting grondportefeuille RLG' (d.d. 17 januari 2006), zijn regels opgenomen, die ambtelijk gehanteerd dienen te worden bij een voornemen tot grondverwerving met gebruik van de grondportefeuille RLG.

Eén van deze regels betreft het interne proces. Hieruit blijkt dat voorstellen worden ingediend bij hoofd bureau Vastgoed en door medewerkers van dit bureau, samen met vertegenwoordigers uit de beleidsdirecties, worden getoetst. De directies ROH en Ecologie toetsen aankoopmogelijkheden en -plannen inhoudelijk en beleidsmatig, bureau Vastgoed toetst de voorstellen op risico's.

Voorstellen met een positieve beoordeling worden via de mandaatregeling afgehandeld. Voorstellen met een unaniem negatieve beoordeling worden niet verder in behandeling genomen. Voorstellen met tegengestelde beoordelingen worden voorgelegd aan het Platform Inhoud en indien nodig aan de betrokken portefeuillehouders. Voorstellen met een groter risico dan toegestaan, maar waarbij aankoop op basis van zwaarwegende omstandigheden toch gewenst is, worden voorgelegd aan betrokken portefeuillehouders. Tot slot wordt op basis van de conclusies van alle betrokken partijen een voorstel voor besluitvorming door GS opgesteld.

Uit navraag bij de provincie is gebleken dat ook voor de grondportefeuille RLG geldt dat hiervoor geen beheersstatuut is opgesteld.

Ontwikkel-/grondbedrijf

In de laatste versie van de notitie 'Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant' (d.d. 17 februari 2009) wordt aangegeven dat binnen bureau Vastgoed (directie ROH) een eenheid wordt ingericht onder de naam Ontwikkelbedrijf.

Wat betreft de kaderstelling voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf en de spelregels voor grondverwerving wordt opgemerkt, dat deze verder worden uitgewerkt in een Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf. Daarin zal ook de (verdere uitwerking van de) bevoegdheidsverdeling PS, GS en de ambtelijke organisatie een plaats krijgen.

Uit navraag is gebleken dat er thans (september 2009) nog geen (concept) Beheersstatuut voor de activiteiten van het ontwikkelbedrijf is opgesteld. Wel ligt er een eerste concept inhoudsopgave voor een dergelijk statuut.

4.3 Werkproces grondaankopen Bureau Vastgoed

In MAVIM zijn werkprocessen van de directie ROH¹⁰ opgenomen, waaronder die betreffende grondverwerving algemeen, de portefeuille strategische grondposities, verplaatsing intensieve veehouderij en ruimte voor ruimte. Voor de volledige beschrijving van deze werkprocessen wordt verwezen naar MAVIM. In het kader van het onderzoek volgt hieronder een korte beschrijving van de werkprocessen die betrekking hebben op grondverwerving algemeen en op de strategische grondportefeuille.

Grondverwerving algemeen

Opdrachten tot aankopen komen binnen bij het hoofd bureau Vastgoed. Deze kan een opdracht vervolgens intern uitzetten of uitbesteden.

¹⁰ Er wordt overigens nog gesproken van werkproces(sen) van de directie Middelen.

Bij interne uitzetting verricht een beleidsmedewerker van bureau Vastgoed de taxatie en voert de onderhandelingen. Bij uitbesteding verricht een externe deze handelingen.

Taxaties door bureau Vastgoed vinden plaats met behulp van een checklist en opname ter plaatse tijdens overleg met de eigenaar. Het opgemaakte taxatierapport wordt beoordeeld door een senior beleidsmedewerker die zich ook ter plekke een oordeel vormt. Vervolgens wordt het taxatierapport ondertekend door de integraal manager.

Ten behoeve van toekenning van krediet (kredietafsplitsing) wordt het bedrag van de taxatie verhoogd met de raming van de aankoopkosten en eventuele onteigening. Verzoeken voor kredietafsplitsing worden door GS beoordeeld. Indien voldoende inzicht is verkregen in de waarde beginnen de onderhandelingen. Deze hebben tot doel tot overeenstemming te komen over de aankoop op basis van het goedgekeurde taxatierapport. Als blijkt dat het taxatiebedrag onvoldoende is om de onderhandelingen met succes af te sluiten dan is goedkeuring van het meerdere noodzakelijk via een verklaring van afwijking en dient zonodig een extra kredietafsplitsing plaats te vinden. Indien het resultaat van de onderhandelingen positief is wordt een overeenkomst opgesteld en in drievoud ter ondertekening verzonden aan de eigenaar. De geretourneerde overeenkomst (in drievoud) dient namens GS door het bureauhoofd Vastgoed te worden goedgekeurd. Bij goedkeuring wordt de overeenkomst verzonden aan de notaris en de verkoper en een kopie aan de applicatiebeheerder kadastrale informatie en eigendomsadministratie, de financieel administratief medewerker en de opdrachtgever. Tot slot vinden enkele afrondende activiteiten plaats; aanvragen bodemonderzoek, controleren conceptakte, verzenden bescheiden, archiveren eigendomsbewijs, afwikkeling met kadaster en het regelen (indien daarom wordt verzocht) van het beheer.

Aankoop, beheer en verkoop gronden strategische grondportefeuille

Een aanbod/verzoek tot aankoop door een eigenaar van zijn onroerende zaken wordt door een integraal manager beoordeeld of dit past binnen de provinciale ambities/doelen. De integraal manager stelt een aankoopdossier op conform artikel 4 van de werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities, toetst het aanbod aan de toetsingscriteria en stemt intern af met de coördinator grondbeleid en financieel beheerder. De integraal manager dient vervolgens het aankoopvoorstel in met de adviezen van de coördinator grondbeleid en financieel beheerder en een paraaf van de budgethouder. GS besluiten tot aankoop na de betreffende statencommissie hierover vertrouwelijk te hebben geïnformeerd.

Na de aankoop worden onroerende goederen ondergebracht in de portefeuille strategische grondposities en in beheer genomen door bureau Vastgoed. Zolang de onroerende goederen in de portefeuille zitten wordt jaarlijks door bureau Vastgoed de boekwaarde ervan vastgesteld aan de hand van de aankoopprijs, kosten, rente en afschrijving en de reserve grondportefeuille vastgesteld. Voor de renteberekening geldt de rekenrente van de provincie.

Bij overschrijding van de marktwaarde doet de financieel beheerder een voorstel aan de budgethouder hoe verder te handelen. De budgethouder brengt het voorstel in GS. GS besluiten vervolgens tot verkoop of tot het in portefeuille houden van het betreffende onroerend goed. Indien het onroerend goed langer dan 5,5 jaar in het bezit is van de provincie geldt dezelfde procedure. Indien wordt besloten tot verkoop dan wordt door de budgethouder en integraal manager, met advies van de financieel beheerder en coördinator, de besluitvorming voorbereid en wordt een voorstel tot verkoop ingediend bij GS. GS besluiten tot verkoop, via doorlevering tegen boekwaarde intern of verkoop aan derden via opdracht aan bureau Vastgoed.

4.4 Cases

Teneinde de werkprocessen, zoals in paragraaf 4.3 omschreven, ook in de praktijk te beoordelen, heeft de rekenkamer vervolgens drie cases onderzocht. Het betreft de enige grondverwerving die vanuit de strategische grondportefeuille heeft plaatsgevonden (Jannezand, 2007) en twee recente grondverwervingen. Onderstaande paragrafen bevatten een korte beschrijving van deze verwervingen en de doorlopen stappen.

4.4.1 Jannezand

Verkoper	NV Polder Jannezand (Fortis Vastgoed BV)
Omvang percelen	4.500.835 m ²
Transactieprijs	€ 19.188.448 (waarvan 25% provincie NB, 75% rijkswaterstaat)
Prijs per m ²	€ 4,26
Huidige bestemming	Voornamelijk agrarische grond
Toekomstige bestemming	Agrarisch (350 ha), EHS (50 ha), landschappelijk/recreatief/toeristisch (50 ha)
Doel verwerving	Herhuisvesten agrarische bedrijven en natuur- en recreatieontwikkeling
Proces	Juni 2007: principebesluit GS participatie Oktober 2007: notitie voor PS/cie RM November 2007: besluit in GS April 2008: vaststellen inrichtingsvisie GS Mei 2008: vaststellen inrichtingsvisie gemeenteraad Werkendam
Betrokkenheid PS	Ter kennisgeving aan de statencommissie RM
Verwachte opbrengsten	Het streven is een sluitende gebiedsexploitatie. De verwachting is dat na overdracht van de percelen aan de bedrijven uit de Noordwaard een bescheiden winst (€ 220.000) zal overblijven. Deze wordt naar rato van het aandeel in de verwerving verdeeld over de betrokken partijen.

De provincie heeft de gronden in de Polder Jannezand onder meer aangekocht om agrarische bedrijven uit de Noordwaard, die als nat natuurgebied wordt toegevoegd aan de Biesbosch, te herhuisvesten. De aankoop van de gronden in de Polder Jannezand heeft plaatsgevonden in samenwerking met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en maakt deel uit van een landelijke transactie waarbij meerdere percelen van Fortis Vastgoed door DLG worden overgenomen.

Naast herhuisvesting van de agrarische bedrijven uit de Noordwaard wordt een deel van het gebied gebruikt voor de ontwikkeling van natuur en recreatie. Daarvoor is een inrichtingsvisie opgesteld. Deze is inmiddels vastgesteld door alle betrokken partijen.

De provincie (25%) is samen met rijkswaterstaat (75%) financier van het project. Het feitelijke eigendom en het beheer van de percelen zijn in handen bij DLG.

4.4.2 KVL-terrein

Verkoper	Beatus BV (belegger)
Omvang percelen	84.219 m ²
Transactieprijs	€ 18.400.000, waarvan de provincie € 5 miljoen voor rekening heeft genomen.
Prijs per m ²	€ 218,48
Huidige bestemming	Bedrijfsgebied (uit te werken)
Toekomstige bestemming	Wonen, werken en voorzieningen. Er is nog geen bestemmingsplan in procedure.
Doel verwerving	De gemeente Oisterwijk financieel steunen bij de herontwikkeling van een verrommelde locatie.
Proces	Maart 2009: de gemeente verzoekt om participatie, GS stemmen in beginsel toe. April 2009: samenwerkingsovereenkomst akkoord GS. Mei 2009: ondertekening samenwerkingsovereenkomst.
Betrokkenheid PS	Behoudens een mededeling in een bijlage bij de Voorjaarsnota 2009 (behandeld in de PS-vergadering van 10 juli 2009) is er geen informatie verstrekt aan PS of een statencommissie.
Verwachte opbrengsten	Het streven is een kostendekkende grondexploitatie. De huidige exploitatie laat nog een verlies zien. De provincie deelt na afloop van het project of uiterlijk tien jaar na de transactie naar rato mee in de winst of het verlies.

De verwerving heeft betrekking op het KVL-terrein, onderdeel van het grotere KVL-project (totaal 11.104 m² met een waarde van € 22,5 miljoen) in de

gemeente Oisterwijk. Op dit terrein bevindt zich een voormalige lederfabriek. Er is sprake van bodemverontreiniging en het terrein is in het algemeen behoorlijk verloederd; een ander deel van het KVL-terrein heeft onlangs de tweede prijs gewonnen in de verkiezing van de meest verrommelde plek van Brabant.

De gemeente Oisterwijk wil het KVL-terrein gaan herontwikkelen tot een woningbouwlocatie. Bij gebrek aan financiële middelen daarvoor heeft de gemeente de provincie in maart 2009 gevraagd om financiële steun. De provincie is, mede in het kader van de bestrijding van de recessie, bereid gevonden om op dit verzoek in te gaan in de vorm van participatie. Door Oisterwijk hierin te ondersteunen wordt de herstructurering van oude bedrijfslocaties versneld.

De provincie ondersteunt de gemeente concreet door een deel van de investeringskosten voor de aankoop van de locatie te dragen. De provincie participeert voor € 5 miljoen in een aankoop waar in totaal een bedrag van € 22,5 miljoen mee gemoeid gaat. Voor dat bedrag participeert de provincie voor 5/22,5^e deel in het totale KVL-project. Afsproken is dat tien jaar na verwerving de financiële balans wordt opgemaakt.

Wanneer het project tegen die tijd afgerond is, worden winst of verlies gedeeld door provincie en gemeente. Is het project tegen die tijd nog niet afgerond, dan worden nadere afspraken gemaakt. De participatie van de provincie is niet rentedragend.

Vóór de aankoop heeft een externe taxateur berekend dat bij de bestaande uitgangspunten van het plan de ontwikkeling kostendekkend zou kunnen plaatsvinden bij een grondprijs van € 17 miljoen. Bij die raming is een bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen buiten beschouwing gelaten.

In het taxatierapport wordt voorts een aantal suggesties gedaan om mogelijk meer opbrengsten te kunnen genereren. Bij de berekeningen is verondersteld dat het project in 2011 van start kan gaan en in 2019 afgerond kan worden.

Naar huidige inzichten kan de locatie niet kostendekkend of winstgevend gerealiseerd worden, maar wordt er, gegeven de aankoopprijs van € 18,4 miljoen, een klein tekort geraamd. Bij een gunstige ontwikkeling van de markt deelt de provincie te zijner tijd in de winst van het project.

Dat er een positief resultaat zal worden behaald is echter nog niet zeker.

Een projectontwikkelaar heeft aangeboden te willen meedenken over de ontwikkeling en daarbij een bankgarantie gesteld voor afname van de bouwrijpe kavels. Voor dat deel van het project is de opbrengst dus min of meer zeker gesteld. Daarnaast worden er kavels uitgegeven voor commerciële of industriële doeleinden.

Van de verwerving is achteraf melding gemaakt in de Voorjaarsnota 2009.

Een beoordeling van het risico van deze participatie is beperkt.

4.4.3 Heijmans

Verkoper	Heijmans Vastgoed BV
Omvang percelen	320.604 m ²
Transactieprijs	€ 9.045.970 (+ € 510.000 nabetaling)
Prijs per m ²	€ 28,22 (+ € 1,59 nabetaling)
Huidige bestemming	Voornamelijk agrarische grond
Toekomstige bestemming	Nog geen concrete bestemming. Mogelijk gebruik 'ruimte voor ruimte'
Doel verwerving	Ondersteuning Heijmans Vastgoed BV Ontwikkelkansen/onderhandelingsmogelijkheid met gemeenten voor ruimte voor ruimte
Proces	April 2009: verzoek Heijmans overnemen grondposities Mei 2009: overeenkomst goedgekeurd door GS
Betrokkenheid PS	Geen informatie naar PS of een statencommissie over (het voornemen tot) de transactie
Verwachte opbrengsten	Geen concrete indicatie voor; naar huidige inzichten onrendabel

In april 2009 heeft projectontwikkelaar Heijmans in verband met financiële problemen als gevolg van de kredietcrisis¹¹ contact opgenomen met de provincie¹². Naar aanleiding van dat contact heeft de provincie een aantal percelen van Heijmans aangekocht, verspreid over verschillende gemeenten in Brabant. In het beslisdocument voor GS betreffende de aankoop van de percelen van Heijmans¹³ en in de voorjaarsnota 2009 wordt deze aankoop aangeduid als grond in het kader van ruimte voor ruimte of als ruilgrond. De door de provincie gekochte percelen hebben momenteel een agrarische bestemming. In het streekplan/de interimstructuurvisie zijn voor de meeste percelen geen concrete ontwikkelingen voorzien. De provincie stelt in de toelichting bij de verwerving dat transformatie mogelijk is. Mochten de gronden gebruikt gaan worden voor stedelijke ontwikkelingen, dan kunnen deze in de meeste gevallen pas na 2015 van start gaan. De betaalde grondprijs per m² (€ 29,81)¹⁴ ligt aanmerkelijk hoger dan de gebruikelijke prijs voor agrarische grond¹⁵ en voor agrarische grond die mogelijk in de toekomst voor ontwikkeling in aanmerking komt.

¹¹ In een persbericht (d.d. 29 april 2009) laat Heijmans onder meer weten dat de resultaten van de onderneming de afgelopen jaren zijn achtergebleven bij de verwachtingen en het bedrijf inmiddels een hoge schuldpositie heeft. Als gevolg van de economische crisis, zo wordt opgemerkt, dient Heijmans zijn strategie, naast de reorganisatie die in 2008 is gestart, verder aan te passen. Eén aspect betreft het terugbrengen van de omvang van de Nederlandse grondbank. Aangekondigd wordt dat daarbij de samenwerking met onder andere overheden zal worden gezocht.

¹² Bron: Beslisdocument voor GS, 12 mei 2009, DIS-nummer 1534528.

¹³ Bron: Beslisdocument 1534528.

¹⁴ Gemiddelde grondprijs

De betaalde grondprijs lijkt, gezien de onzekerheid over het toekomstige gebruik, aan de hoge kant.

De door de provincie betaalde aankoopprijs ligt hoger dan de door Heijmans betaalde aankoopprijs bij verwerving plus de rentekosten over deze aankoopprijs.

Er is per locatie een interne taxatie uitgevoerd. Het hoofd Vastgoed van de provincie heeft gepleit voor een onafhankelijke, externe taxatie¹⁶. Dit advies is door GS niet opgevolgd.

Over (het voornemen tot) de transactie heeft geen informatie-uitwisseling met PS of een statencommissie plaatsgevonden. Verder is niet met alle gemeenten waar de percelen in liggen vooraf overleg gevoerd over de aankoop.

Momenteel wordt met enkele gemeenten overlegd over het ontwikkelen van de grond in het kader van ruimte voor ruimte.

Een beoordeling van het risico van de aankoop ontbreekt in het dossier.

¹⁵ De Dienst Landelijk Gebied maakt onderscheid tussen groene, roze en rode grond: groene grond is grond die agrarisch blijft, rode grond is grond binnen een vastgesteld bestemmingsplan voor woningbouw en roze grond is grond die in principe agrarisch blijft, maar waar al wel gespeculeerd wordt op een mogelijke toekomstige bestemmingswijziging. Gemiddeld over heel Nederland in 2007 was de grondprijs voor groene grond € 3,50, voor roze grond € 6,17 en voor rode grond € 28,00. In Brabant zijn geen roze gronden verhandeld, maar voor de andere twee typen ligt de grondwaarde iets boven het landelijk gemiddelde.

¹⁶ Bron: Memo aan GS d.d. 12 mei 2009, Onderwerp 'Deal Heijmans'.

5 Informatievoorziening

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de informatie-uitwisseling tussen GS en PS ten aanzien van de (uitvoering van) actief grondbeleid in de onderzoeksperiode was/is georganiseerd.

Wat betreft de organisatie van de informatie-uitwisseling wordt de vraag deels al impliciet beantwoord in de hoofdstukken 2 en 3, gezien het feit dat voor het analyseren van het beleidskader en de beleidsuitvoering gebruik is gemaakt van alle relevante informatie die binnen de provincie op dit gebied beschikbaar is. De informatie-uitwisseling vindt overwegend plaats via (behandeling van) beleidsnota's en -notities en documenten uit de P&C-cyclus en dan met name de begroting en de jaarstukken. De rekenkamer heeft geconstateerd dat grondbeleid niet als specifiek aandachtspunt is opgenomen in de controleprotocollen 2004 tot en met 2009 voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de provincie. Ook heeft de accountant, met uitzondering van 2007, in de jaren 2004 tot en met 2008 geen specifieke opmerkingen gemaakt in de rapporten van bevindingen over (de uitvoering door de provincie van) grondbeleid.

Voor een nadere beantwoording van de vraag naar de informatievoorziening met betrekking tot het grondbeleid wordt hieronder ingegaan op wat hierover is vastgelegd in interne en externe wet- en regelgeving.

Wat externe wet- en regelgeving betreft bevat artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) regels over de informatievoorziening met betrekking tot het grondbeleid. Wat de interne regelgeving betreft zijn in verschillende nota's/notities regels over informatievoorziening opgenomen, waaronder de 'Werkwijze benutting strategische grondportefeuille' (februari 2003), de 'Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant' (november 2003 en oktober 2005), de notitie 'Grondportefeuille en voorfinanciering Revitalisering Landelijk Gebied' (november 2004) de notitie Provinciale Grondbank (augustus 2008) en de notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant (februari 2009).

Artikel 16 BBV:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

In de 'Financiële Beleids- en beheersverordening provincie Noord-Brabant (2005) zijn deze punten uit het BBV letterlijk opgenomen in artikel 20, lid 5 en lid 6.

Afspraken informatievoorziening Portefeuille strategische grondposities:

- De commissie ABA heeft in haar vergadering van 27 september 2002 ingestemd met de instelling van een portefeuille strategische grondposities en met het voorstel de bevoegdheid tot aan- en verkopen inclusief beheersdaden te delegeren aan GS, onder de voorwaarde dat zij bij belangrijke aankopen vooraf worden geconsulteerd over de noodzaak om grondbeleid als aanvullend instrument in te zetten.
In de Memorie van antwoord/nota van wijziging 68/02D bevestigen GS deze afspraak.
- In de notitie 'Werkwijze benutting portefeuille strategische grondposities' is als regel opgenomen dat GS bij belangrijke aankopen, alvorens een besluit te nemen, zo spoedig mogelijk (vertrouwelijk) de hiervoor meest aangewezen commissie uit PS informeren.
- In de Financiële Beleids- en beheersverordening Noord-Brabant (2003/2005) is in artikel 20 vastgelegd dat:
 - o PS voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid de uitgangspunten, doelstellingen en regels omtrent de risicobeheersing vaststellen (lid 1);
 - o PS over de omvang van de grondportefeuille beslissen. Over belangrijke aankopen wordt pas beslist nadat GS hierover de meest aangewezen commissie uit PS hebben geïnformeerd (lid 2).
 - o GS de werkwijze voor de grondportefeuille vaststellen. Hierin worden eisen opgenomen waaraan een voorstel tot een beroep op de grondportefeuille moet voldoen alsmede criteria waarop de voorstellen worden beoordeeld. Vaststelling en wijziging van deze eisen vinden plaats nadat hierover de meest aangewezen commissie uit PS in de gelegenheid is gesteld om hierover te adviseren (lid 3).

Afspraken informatievoorziening Grondportefeuille RLG

In de notitie 'Grondportefeuille en voorfinanciering Revitalisering Landelijk Gebied' (april 2004) wordt opgemerkt dat PS over de inzet van de Grondportefeuille RLG drie maal per jaar zullen worden gerapporteerd. Daarbij zullen in ieder geval de volgende elementen in beeld worden gebracht:

- De omvang van de portefeuille en de aard van de verworven onroerende goederen.
- De beleidsdoelen waarvoor wordt aangekocht.
- De beleidsdoelen waarvoor de onroerende goederen uiteindelijk zijn ingezet.
- De 'verblijftijd' van onroerende goederen in de Grondportefeuille.

Notitie Provinciale Grondbank

Voorgestelde procedurele spelregels:

- Drie maal per jaar, passend bij de bestaande planning- en controlcyclus (gelijktijdig met de twee bestuursrapportages en de jaarrekening), verstrekken GS aan de statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling een overzicht van alle grondverwervingen over het afgelopen tijdvak en cumulatief tot en met het tijdvak, waarbij onder andere wordt vermeld het doel van de aankoop, de verkrijgingsprijs, de actuele waarde en de waardevermindering of waardevermeerdering, een en ander met respect voor de privacy en de bedrijfsbelangen van de wederpartijen.
- Als de aard van een transactie daar aanleiding toe geeft, bijvoorbeeld vanwege politiek bestuurlijke aspecten, informeren GS de statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vooraf vertrouwelijk over deze transactie.

Notitie Ontwikkelbedrijf Provincie Noord-Brabant

Voorgestelde sturingsinstrumenten PS:

- In de jaarlijkse begroting wordt een afzonderlijk hoofdstuk voor alle activiteiten van het ontwikkelbedrijf opgenomen;
- Gelijktijdig met de jaarlijkse begroting wordt een Meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf ter vaststelling aangeboden aan PS;
- Voor projecten die niet zijn opgenomen in de jaarlijkse begroting en het meerjarenperspectief dient de betrokken statencommissie vooraf te worden geraadpleegd, behoudens het volgende: GS zijn gemachtigd verwervingen te doen die niet zijn opgenomen in de begroting of het meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf tot een bedrag van € 10 miljoen per verwerving; voor elke verwerving boven dit bedrag is voorafgaande raadpleging van de betrokken statencommissie vereist.
- Voor het overige is de jaarlijkse P&C-cyclus onverkort van toepassing op het ontwikkelbedrijf.