



DE ROL VAN EEN GRONDBANK IN PROVINCIAAL BELEID

De provinciale nota 'Uitvoeringsnota grondbeleid, Proactief en opgavegericht grondbeleid' is recent opgesteld om het beleid beter aan te laten sluiten bij de dynamiek van de huidige opgaven. Daarbij is het ter beschikking staande grondbeleid-instrumentarium, binnen diverse sturingsprincipes en -denkbeelden, nauwkeurig omschreven en zorgvuldig afgewogen.

Wat betreft de mogelijke inzet van een provinciale grondbank is nog geen keuze gemaakt over een actieve of meer passieve inzet van dit instrument. Dit vormde aanleiding voor de PAL een aantal overwegingen voor die keuze op een rijtje te zetten en te adviseren om binnen de mogelijkheden en onmogelijkheden van goed grondbeleid een heldere, weloverwogen politieke keuze te maken.

ADVIES

Binnen de mogelijkheden en onmogelijkheden van goed grondbeleid en de toepassing van een grondbank, adviseert de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit om heldere en weloverwogen politieke keuzes te maken en die vervolgens concreet vast te leggen in gebiedsplannen.

Voor het realiseren van lange termijndoelen zijn ook de sociaal-maatschappelijke aspecten en impact van het grondbeleid van belang. Bij de afweging over de inzet van specifieke grondinstrumenten (waaronder de grondbank, maar ook het onteigeningsinstrument) voor het realiseren van doelen op korte termijn, moet ook worden gekeken naar de effecten van deze instrumenten op de langere termijn doelen.

INLEIDING

De belangstelling voor provinciaal grondbeleid neemt toe. Grond is schaars, zeker in onze dichtbevolkte provincie. Grond speelt dan ook een belangrijke rol in "de verbouwing van Nederland" en in het bijzonder in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ideeën over actief grondbeleid, de inzet van een grondbank en duurzaam beheer van provinciale gronden passen daarbij. Tegelijkertijd is de rol van de overheid in de grondmarkt politiek gevoelig omdat er sterk verschillende waarden rond het functioneren van markt en overheid in het geding zijn.

Veel provinciale gronden betreffen infrastructuur zoals wegen en worden duurzaam beheerd. Ook is een belangrijke rol weggelegd voor duurzame gronduitgifte, waarmee de provincie een vooruitstrevende rol inneemt. Door het grondbeleid aan te laten sluiten bij bepaalde opgaven of een gebiedsgerichte aanpak centraal te stellen, wordt het mogelijk om middels maatwerk realisatie mogelijk te maken.

Hoe de provincie bij deze processen wil omgaan met een grondbank is nog niet besloten. Wordt die ingezet voor een actief grondbeleid waarin opkoop op korte termijn centraal staat en de grondbank op korte termijn wordt gevuld? Of is er een voorkeur voor een afwachtende houding, waarbij er geen snelle opkoop plaatsvindt en de grondbank enkel wordt ingezet in het uitvoeren van een regionale transitie in het Nationaal Programma Landelijk Gebied? Aan beide opties kleven voor- en nadelen.

VOOR- EN NADELEN GRONDBANK

Bij een actief grondbeleid met een (grote) grondbank die door actieve verwerving wordt gevuld voordat een gebiedsplan voldoende duidelijk is, zijn de volgende zaken van belang:

- De rol van de overheid is meer sturend en minder faciliterend;
- Belemmert het zelf-oplossend vermogen van sectoren en (markt)partijen;
- Andere (markt)partijen hebben minder invloed;
- Minder marktwerking is gunstig voor economisch onder druk staande sectoren;
- Transitie wordt mede vormgegeven door te sturen met grondposities;
- Risico op een prijsverhogend effect op de grondmarkt en daarmee (binnen huidige productiesysteem en milieuregels) een risico van versterking van het huidig economisch model (intensivering);
- Veel sociaal-maatschappelijke impact als gevolg van overheidsingrijpen;
- Is een extra gevoelige activiteit binnen het gebiedsproces, die in beginsel extra tijd en inzet kost, maar kan processen in later stadium ook versnellen.

Bij een meer afwachtende houding met een minder grote inzet van de grondbank zijn de volgende zaken van belang:

- De rol van de overheid is meer faciliterend en minder sturend;
- Gaat uit van het zelf-oplossend vermogen van sectoren en (markt)partijen;
- Andere (markt)partijen hebben meer invloed;
- Marktwerking wordt niet verstoord en is gunstig voor economisch sterke sectoren en bedrijven;
- Transitie wordt meer vormgegeven vanuit het gebied, provincie stelt vooral doelen;
- De markt bepaalt de prijs, het prijsverhogend effect op de grondmarkt is overigens niet uitgesloten;
- Minder sociale maatschappelijke impact als gevolg van overheidsingrijpen;
- Kan het proces vereenvoudigen, maar het ontbreken van een sturend middel kan het proces ook vertragen.

De inzet van de grondbank zal bij moet dragen aan de beoogde transitie waarin ook de intensiteit van het grondgebruik ter discussie staat en er meer ruimte komt voor maatschappelijk duurzaam ondernemen. Binnen dit nieuwe ondernemen zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor maatschappelijk doelen en gebiedsdoelen (zoals natuurinclusiviteit, CO2-reductie en klimaatadaptie).

Dit zal ook een omslag betekenen van een intensieve bedrijfsvoering naar een extensievere bedrijfsvoering. Het niet kunnen voorzetten van de bestaande bedrijfsvoering zal leiden tot behoefte aan compensatie. De vraag is hoe dit wordt vormgegeven. De ervaring leert namelijk dat de inzet van gebieds-/sectoraal vreemd geld leidt tot stijging van grondprijzen, hogere leningen en daardoor het economische bedrijfsmodel van het streven naar het maximale verder versterkt.

Wellicht dat het nieuwe begrip landschapsgrond hier nadere invulling aan kan geven door grondeigenaren middels jaarlijkse beheervergoedingen te belonen voor een extensievere grondgebruik en het realiseren van diverse maatschappelijke doelen. Heldere, weloverwogen politieke keuzes over de inzet van de grondbank in deze transitie is dus van belang.

TOELICHTING

Bij de verschillende opgaven in landelijke gebieden verdient het aanbeveling de afweging te maken of de inzet van een (grote) provinciale grondbank als onderdeel van een realisatiestrategie wenselijk is en zo ja, hoe die dan tot stand dient te komen. De wijze waarop een grondbank wordt gevormd kan namelijk naast diverse sociaal-maatschappelijke problemen ook leiden tot een moeizaam proces bij de realisatie van de lange termijn doelen.

Wanneer wordt gekozen voor een grondbank als onderdeel van een realisatiestrategie, is het van belang om bij het opzetten van de grondbank rekening te houden met de sociaal-maatschappelijke impact in samenhang met de uitwerking van het ZHPLG (de Zuid-Hollandse invulling van het NPLG). Het is denkbaar dat het gebruik van een grondbank per opgave of gebied kan verschillen en er bij de vorming van de grondbank in eerste instantie, tot het moment dat de gebiedsplannen bekend zijn, voor een meer afwachtende houding wordt gekozen.

ERVARINGEN UIT HET VERLEDEN

De afgelopen decennia vond de inzet van het grondinstrumentarium veelal op kleine schaal en binnen kleine projecten plaats. In tegenstelling tot de periode daarvoor toen in het kader van de ruilverkavelingen het grondinstrumentarium op grootschalige wijze werd ingezet. In beide gevallen konden de sociaal-maatschappelijke gevolgen groot zijn.

Kleine ontwikkelingen met een sturende rol vanuit de overheid

In de afgelopen decennia werd het grondinstrumentarium zoals een groundbank veelal ingezet voor de ontwikkeling van zogeheten rode en grijze gebieden (woonwijken, industrieterreinen en wegen). Hierbij ging het vaak om relatief kleine projecten, vormgegeven vanuit een sterk sturende overheid. Individuele grondeigenaren werden uitgekocht of soms onteigend, gronden werden uitgeruild zodat nieuwe ontwikkelingen konden plaatsvinden. Het verwerven en weer uitgeven van gronden zorgde bij sommige eigenaren voor veel leed. Maar dit had weinig invloed op de sociale structuur van een gebied en de daar aanwezige samenleving.

Kleine ontwikkelingen met een minder sturende rol vanuit de overheid

Een minder sterk sturende rol van de overheid betekent niet dat er minder sociaal-maatschappelijke problemen rond projecten ontstaan. Een goed voorbeeld is de inzet van de SDE+ subsidies voor duurzame energie. Daar was sprake van een erg lucratieve subsidie en relatief weinig overheidsbemoeienis in bv. de ontwikkeling van zonnevelden. Met als gevolg dat gebiedsvreemde marktpartijen snel interessante grondposities verwierven. Daarbij werd niet gekeken naar de omgeving, noch naar koppelkansen met andere gebiedsdoelen of het verbeteren van de aanwezige landbouwstructuur. Bepalend was de kortste afstand tot de aansluiting op het elektriciteitsnet en het verkrijgen van maximaal rendement. Boeren die hun grond konden verhuren voor zonnevelden waren spekkoper. Dat werkte fors negatief uit op de sociale structuur binnen het landelijk gebied die soms ook onherstelbaar is beschadigd.

Grotere ontwikkelingen met een sturende rol vanuit de overheid

Naarmate de ontwikkelingen grootschaliger worden, zijn er meerdere partijen bij betrokken en wordt het vinden van een goede oplossing steeds complexer. Ook komt de sociale cohesie meer onder druk te staan. Een voorbeeld van gebiedsprocessen op middelgrote schaal is het Ruimte voor de rivier programma. Dat is met zijn dubbeldoelstelling (waterbeheer en landschap) succesvol afgerond, mede door de grote sturende rol vanuit de overheid en voldoende financiële middelen om gebieden opnieuw in te richten. Binnen enkele jaren zijn diverse bedrijven en grondposities opgekocht en weer opnieuw verdeeld.

De relatief grote schaal waarop dit plaatsvond zorgde op regionale schaal voor een stijging van de grondprijzen. Ook koos de overheid binnen deze processen voor een individuele benadering waarin boeren een bod voor uitkoop werd gedaan. De focus kwam vooral op de verschillende individuele (bedrijfs)belangen te liggen. In sommige gevallen zorgde dit voor een dermate sterke onderlinge wrijving, dat er een onherstelbare schade aan de sociaal-maatschappelijke structuur in buurten ontstond.

Ruilverkavelingen, een mogelijke oplossing vanuit het gebied

Een interessant verschil tussen de vroegere ruilverkavelingen en de eerdergenoemde voorbeelden, is dat ruilverkavelingen vaak processen waren die vorm kregen binnen een gebied en de waarbij de mensen die hier woonden en werkten een grote sturende invloed hadden. De optimalisatieslag die met de ruilverkaveling werd beoogd, werd met succes door het gebied vormgegeven. Daarnaast was er binnen deze processen ook vaak sprake van weinig gebiedsvreemd geld, maar was er vaak wel sprake van een duidelijke sturende rol vanuit overheden.

BETEKENIS VOOR DE HUIDIGE TRANSITIE

Met de transitie die nu met het NPLG wordt ingezet, staat het landelijk gebied onder grote druk. De grote hoeveelheid geld die ervoor beschikbaar is, lijkt nuttig om doelen te realiseren maar kan, zo blijkt uit bovenstaande, sociaal-maatschappelijke structuren onder druk zetten. Het uitblijven van concrete doelstellingen en een visie zorgt op dit moment voor veel onzekerheid en onrust. De inzet van het grondinstrumentarium om op de korte termijn een grondpositie te verwerven, om emissies onder controle te krijgen of natuur te realiseren, zal binnen het landelijk gebied voor extra spanning zorgen. De wijze waarop de overheid dit aanpakt zal van invloed zijn op het proces

dat zich op langere termijn moet afspelen om doelen in 2035 en 2040 te behalen. De inzet van het instrumentarium en de daaruit voortvloeiende grondbank dient dan ook weloverwogen per problematiek en per gebied te gebeuren.

Het is denkbaar dat de provincie de komende jaren binnen de grondbank een grote grondpositie opbouwt, waarbij vervolgens de vraag rijst hoe die moet worden ingezet. Hierbij ligt een prijsopdrijvend op de loer. Het huidige landbouwmodel, met zijn zeer hoge grondprijzen, dat momenteel sterk ter discussie staat, is mede ontstaan door het economische model van kostprijsbeheersing via schaalvergroting op een beperkte hoeveelheid grond. Door intensivering steeg de prijs van grond. Leningen voor de aankoop van grond konden alleen worden terugbetaald door te blijven streven naar hogere opbrengsten. Daarbovenop kwamen de grondprijsstijgingen die door sector- en gebiedsvreemd geld mogelijk werden gemaakt, wat uiteindelijk mede heeft geleid tot de situatie waarin wij nu verkeren. De inzet van de grondbank kan deze vicieuze cirkel versterken.

INZET GRONDBANK VOOR NIEUWE ECONOMISCHE MODELLEN

Om de doelstellingen op de lange termijn te behalen, zal er gezocht moeten worden naar nieuwe economische modellen. Maatschappelijk duurzaam ondernemen zal meer moeten worden beloond, de vraag is of dit via vergoedingen voor bijvoorbeeld maatschappelijke en/of ecologische en/of klimaatadaptieve diensten moet worden vormgegeven of uiteindelijk aan de markt moet worden overgelaten of een combinatie wordt van beide. Een koppeling met het grondgebruik, het beheer van gebieden en het behalen van gebiedsdoelen ligt hierbij voor de hand.

Binnen deze ontwikkeling is een belangrijke rol weggelegd voor de grondbank. Die kan al of niet actief gronden verwerven, eventueel afwaarderen en een kwalitatieve beperking op het grondgebruik leggen (zie hierna over landschapsgronden) en weer ter beschikking stellen via (erf) pacht of verkoop. Daarbij is een concrete en heldere onderbouwing van doelen binnen een gebied voor de toedeling van deze gronden essentieel, immers selectieve uitgifte kan (als gevolg van het Didam arrest) enkel plaatsvinden wanneer dit goed wordt onderbouwd.

Het nieuwe begrip landschapsgrond, dat momenteel nog op de tekentafel ligt, kan soelaas bieden. Landschapsgrond biedt de mogelijkheid om een extensieve vorm van landbouw na te streven, waarin natuur en landschap meer centraal staan en de agrarische functie behouden blijft. De omslag van intensief naar extensief zorgt voor een afwaardering van de gronden, waarvoor compensatie richting de eigenaar plaatsvindt. Dit kan middels een betaling ineens en een nieuwe categorie (landschapsgrond) in de ruimtelijke ordening te introduceren.

Het risico van de betaling ineens, is dat dit zorgt voor een toename van veel sector-/gebiedsvreemd geld dat ineens de grondmarkt instroomt. Hierdoor zullen de grondprijzen verder stijgen en het economische model van het streven naar het maximale verder worden aangejaagd. Dit wil niet zeggen dat landschapsgrond geen oplossing kan bieden voor bepaalde problematiek, maar de vraag is op welke wijze kan het instrument het beste worden ingezet. Het opleggen van kwalitatieve beperkingen op landbouwgrond met een jaarlijkse betaling voor de kosten van die beperking is wellicht een goed alternatief.