

Uitvoeringsnota Grondbeleid

Provincie Zuid-Holland

Proactief en opgavegericht grondbeleid

Definitieve versie

Juni 2022

Voorwoord

Hierbij bied ik met trots de nieuwe 'Uitvoeringsnota Grondbeleid – een proactief en opgavegericht grondbeleid' aan die past bij deze tijd, de opgaven en onze ambities. Met dit grondbeleid gaan we voortvarend door om onze beleidsdoelen en opgaven uit het coalitieakkoord te realiseren en verder te kunnen bouwen aan de toekomst van Zuid-Holland. De uitdagingen op het gebied van stikstof, klimaat, natuur, recreatie, landbouw, water, bodemdaling, biodiversiteit, luchtkwaliteit, bereikbaarheid en wonen zijn omvangrijk. Dit kan niet zonder een proactief en opgavegericht grondbeleid.

Elke dag beter. Zuid-Holland.

Willy de Zoete

Gedeputeerde Grondzaken

Samenvatting

Deze 'Uitvoeringsnota Grondbeleid – een proactief en opgavegericht grondbeleid' bouwt voort op de vorige Beleidsnota Grondbeleid (2018 – 2021) waarin de stap is gezet van een kaderstellend naar een opgavegericht grondbeleid. Met deze uitvoeringsnota grondbeleid wordt de mogelijkheid geboden om een volgende stap te zetten van opgavegericht grondbeleid naar ook een meer proactief grondbeleid. Immers voor een aantal grote opgaven is grond of veranderend (grond)gebruik nodig, waardoor grondbeleid een wezenlijk onderdeel uit dient te maken van de realisatiestrategie. In 2023 staan wettelijke veranderingen op stapel. Onderdeel van de nieuwe Omgevingswet is de Aanvullingswet grondeigendom met daarin een aangepaste onteigeningsprocedure. Deze uitvoeringsnota grondbeleid speelt in op de bovenstaande ontwikkelingen.

De kaders voor deze uitvoeringsnota grondbeleid zijn vastgelegd in de Financiële Verordening (FV), die is vastgesteld door Provinciale Staten (PS) op 9 maart 2022. De kaderstellende onderwerpen in de FV zijn: provinciaal belang, uitgangspunten/kernwaarden, strategische grondaankopen, alsmede financiële kaders en dekking. Over de meer uitvoerende onderwerpen c.q. uitvoeringsregels gaan Gedeputeerde Staten (GS). De inzet van het grondbeleid is aan GS. GS kan zo aansluitend op de dynamiek van de opgave een actief en wendbaar grondbeleid voeren. Deze splitsing (tussen PS en GS-niveau) betekent ook dat zowel de FV als de uitvoeringsnota grondbeleid kan worden aangepast indien nodig en veranderingen dus niet meer vier jaar lang hoeven te worden opgespaard. In het verlengde hiervan zijn de spelregels (voormalige handelingskaders) voor strategische aankopen en strategisch grondbezit, alsmede pachtuitgifte en het vigerende handelingskader vervreemding gesubsidieerde grond geïntegreerd in deze uitvoeringsnota grondbeleid. Jaarlijks zal worden bepaald of de FV, uitvoeringsnota of spelregels dienen te worden geactualiseerd, zodat het grondbeleid aansluit op de dynamiek van de opgaven.

De grondbeleidsexpertises zoals achtereenvolgens adviseren, doorrekenen, onderhandelen en contracteren zijn ook nodig om de stap van beleid naar realisatie te maken. Hierbij zijn de belangrijkste kernwaarden: marktconformiteit, gelijkheidsbeginsel, level-playing-field, rechtmatigheid en transparantie, alsmede op waardebehoud gericht beheer, waarbij risicobeheersing en duurzame beheerkosten in de gehele projectcyclus aan de orde zijn. Zo zijn onze uitgiftekaders voor verkoop en pacht getoetst en aangescherpt aan recente jurisprudentie (lees: veelal openbare uitgifte op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, waarbij voorgenomen verkopen vooraf kunnen worden gepubliceerd). Tenslotte is er meer aandacht voor duurzaam en op waardebehoud gericht beheer, waarbij risicobeheersing en beheerkosten vanaf het begin van de projectcyclus aan de orde dienen te zijn.

Door over het grondbeleid te adviseren als onderdeel van een breder pakket aan uitvoeringsmaatregelen, kan een opgave komen tot een passende realisatiestrategie, waarin het grondbeleid niet op zichzelf staat, maar parallel loopt met het te kiezen ruimtelijke ordeningsbeleid

c.q. planologie en mogelijk financieringsconstructies en -arrangementen (inclusief subsidies). De inzet van het grondbeleidsinstrumentarium en daarmee de keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid wordt binnen de opgaven bepaald. In deze uitvoeringsnota grondbeleid wordt het beschikbare grondinstrumentarium beschreven van verwerving, uitgifte, overdracht, beheer tot grond gerelateerde instrumenten. Bij deze grondinstrumenten is ook aandacht voor strategische aankopen c.q. strategisch grondeigendom en aandacht voor grondstrategieën als onderdeel van de totale uitvoeringsstrategie. Als door een stapeling van opgaven cumulatieve ruimteclaims ontstaan (die integraal dienen te worden aangepakt) kan door anticiperende aankopen de provincie vroegtijdig een grondpositie verwerven, waardoor toekomstige ontwikkelingen sneller de gewenste richting uitgaan. Als voor opgaven bruikbare gronden beschikbaar komen, zal de provincie dan ook proactief met de betreffende eigenaar in gesprek gaan om deze gronden te verwerven.

Inhoudsopgave

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave.....	5
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	6
Hoofdstuk 2: Kernwaarden, ontwikkelingen en sturingsprincipes	8
2.1 Kernwaarden/uitgangspunten	8
2.2 Opgavegericht werken leidt tot een proactief en opgavegericht grondbeleid	10
2.3 Sturingsprincipes	13
Hoofdstuk 3: Grondbeleidsinstrumentarium	17
3.1 Verwerving	17
3.2 Uitgifte	20
3.3 Overdracht	21
3.4 Beheer	22
3.5 Grond gerelateerde instrumenten	23
3.6 Advisering	24
3.7 Grondstrategieën	26
Hoofdstuk 4: Veranderingen door de Omgevingswet	28
4.1 De Omgevingswet	28
4.2 Veranderingen voor de provincie	29
Bijlage A: Financiële gegevens grond	32
Bijlage B: Sturingsprincipes en -keuzen binnen de opgaven	33
Bijlage C: Gerelateerde spelregels/handelingskaders grondinstrumenten	37
Bijlage D: Kaart provinciaal grondbezit (1-1-2022)	58
Bijlage E: Infographic	59

Hoofdstuk 1: Inleiding

Kaderstelling op PS-niveau en uitvoeringsregels op GS-niveau

De provincie voert haar grondbeleid op basis van deze uitvoeringsnota grondbeleid. Conform de vigerende provinciale Financiële Verordening (FV) zijn de financiële en bestuurlijke kaders uit het grondbeleid – waar PS over gaat – geïmplementeerd in de FV. Kaderstellend zijn de volgende onderwerpen: provinciaal belang, uitgangspunten/kernwaarden, strategische grondaankopen en financiële kaders/dekking. Op 9 maart 2022 hebben PS de FV vastgesteld. De overige onderwerpen uit het grondbeleid behelzen uitvoeringsregels – waar GS over gaan. Door het verschil tussen PS-kaders en GS-uitvoeringsregels duidelijker te maken, kan een actiever, wendbaarder, voorspelbaarder en opgavegerichter grondbeleid worden gevoerd (ten opzichte van de voormalige beleidsnota's grondbeleid). Ook kan het grondbeleid eenvoudiger worden aangepast aan actuele ontwikkelingen in zowel de FV als in deze uitvoeringsnota grondbeleid (in plaats van periodiek om de vier jaar). Jaarlijks zal worden bepaald of de FV, uitvoeringsnota of bijgaande spelregels dienen te worden geactualiseerd.

Grondbeleid

Voor het realiseren van de ambities uit het coalitieakkoord 2019-2023 van de provincie Zuid-Holland is grond of veranderd (grond)gebruik nodig en daarom is grondbeleid een wezenlijk onderdeel van de realisatiestrategie. Het grondbeleid van de provincie faciliteert (daar waar mogelijk) de gehele beleidscyclus en draagt bij aan de realisatie van opgaven, zoals het realiseren van infrastructuur en natuur. Het grondbeleid bestaat uit zowel kennis, als instrumenten zoals aan- en verkoop, uitgifte in (erf)pacht en beheer. Belangrijke kernwaarden daarbij zijn marktconformiteit, gelijkheidsbeginsel, level-playing-field, rechtmatigheid en transparantie.

Ambities Zuid-Holland

Samen werken aan Zuid-Holland

Schone energie in Zuid-Holland

Versterken natuur in Zuid-Holland

Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland

Bereikbaar Zuid Holland

Een concurrerend Zuid-Holland

Gezond en veilig Zuid-Holland

Bron: Coalitieakkoord 2019-2023

Proactief en opgavegericht grondbeleid

Deze uitvoeringsnota grondbeleid is zowel afgestemd op de bovenstaande interne ambities uit het coalitieakkoord als op externe (wettelijke) ontwikkelingen. Zo treedt – naar het zich laat aanzien ten tijde van het schrijven van deze uitvoeringsnota – per 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking, met daarin onder andere de Aanvullingswet grondeigendom. Deze majeure wetwijziging heeft onder meer een nieuwe onteigeningsprocedure tot gevolg, waardoor de onteigeningsbevoegdheid bij PS komt te liggen.

Het grondbeleid sluit aan bij de rol die de provincie heeft in een bepaalde opgave of gebiedsgerichte aanpak. Grondbeleid is dus niet leidend, maar proactief en volgend op provinciale opgaven en ambities, waarbij die rol wordt bepaald door inhoudelijke opgaven en samenwerking met onze

partners. Anders gesteld: grondbeleid is ondersteunend aan de realisatie(strategie) en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium wordt binnen de opgave bepaald, in samenhang met ruimtelijke ordeningsinstrumenten (planologie) en mogelijk financieringsarrangementen zoals subsidies. Uit de evaluatie komt naar voren dat het opgabegegerichte grondbeleid goed werkt omdat zo maatwerk kan worden geleverd. Binnen de opgave wordt de provinciale rol neming bepaald en daaruit volgt de inzet van grondinstrumenten. Sturingsafwegingen en kernwaarden zijn daarbij altijd aan de orde.

Leeswijzer

In deze uitvoeringsnota grondbeleid wordt gespecificeerd hoe het grondbeleid wordt ingezet om opgaven (sneller) te realiseren. Hoofdstuk 2 gaat in op de belangrijkste interne en externe veranderingen, alsmede op de sturingsprincipes en sturingsfilosofie. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de grondbeleidsinstrumenten, zoals aan- en verkoop. Hoofdstuk 4 gaat in op de wettelijke veranderingen – voor de provincie – als gevolg van de Omgevingswet met daarin de Aanvullingswet grondeigendom. In de bijlagen zijn de financiële gegevens omtrent grond opgenomen, evenals de sturingsprincipes en -keuzes binnen de opgaven, alsmede de gerelateerde spelregels en het vigerend handelingskader.

Hoofdstuk 2: Kernwaarden, ontwikkelingen en sturingsprincipes

De provincie werkt opgave- en/of gebiedsgericht door in overleg met stakeholders beleid te maken en van begin af aan gezamenlijk een realisatiestrategie te formuleren. Het grondbeleid is onderdeel van deze realisatiestrategie. Wie de realisatie ter hand neemt, of dat nu de gemeente, een ondernemer of de provincie is, het gesprek over grond of veranderend (grond)gebruik is niet vrijblijvend en heeft naast strategische kanten ook een onderhandelingskarakter. Hierbij heeft grondbeleid een meerwaarde; door zowel de adviesfunctie als het opereren op de grondmarkt. De expertises van onderhandelen, doorrekenen en contracteren zijn nodig om de stap te maken van beleid naar uitvoering. Het resultaat kan een gezamenlijke realisatiestrategie zijn, waarin aan- of verkoop van grond wordt overeengekomen, evenals afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en risico's.

2.1 Kernwaarden/uitgangspunten

De provincie handelt privaatrechtelijk op de vastgoedmarkt conform de onderstaande kernwaarden/uitgangspunten. Deze kernwaarden/uitgangspunten zijn vastgelegd in de "Wijziging Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 – grondbeleid" die is vastgesteld op 9 maart 2022 door PS. De kernwaarden/uitgangspunten sluiten aan bij relevante wetgeving, zoals de Wet Markt en Overheid (WMO), de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 inwerking is getreden en de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB), alsmede de vaste rechtspraak (jurisprudentie). Met name Bibob en ondermijning is bij de uitvoering van het grondbeleid een steeds belangrijkere toets.

De provincie opereert op de grondmarkt privaatrechtelijk en volgens de waarden die daarvoor gelden (zie ook de FV). De interne organisatie voorziet daarom in 'checks and balances', waarbij de besluitvorming over het privaatrechtelijk handelen en de mandaten zijn belegd bij de Gedeputeerde Grondzaken en het management van de Afdeling Ontwikkeling en Grondzaken. Zij zijn opdrachtgever voor het grondbeleid. Bij overeenkomsten boven de € 250.000 heeft de 1^e en 2^e portefeuillehouder Grondzaken mandaat om namens Gedeputeerde Staten het besluit te nemen. Daaronder is dit belegd bij het management van de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken.

1. Marktconformiteit

Grondbeleid is marktconform: wat inhoudt dat wordt aangekocht, verkocht, verhuurd, verpacht en in erfpacht uitgegeven op basis van de onafhankelijke getaxeerde marktwaarde en op zodanige wijze dat de markt niet wordt verstoord.

2. Transparantie, integriteit en level-playing-field

Uitgifte, alsmede aan- en verkoop geschieden naast marktconform en transparant ook volgens het beginsel van gelijkheid, gelijkberechtiging en level-playing-field. Bij verkoop wordt vooraf beoordeeld of andere overheden belang hebben bij eigendom van de onroerende zaak.

3. Waarde- en functiebehoud bij beheer

Grondbeleid is gericht op waardebehoud van vastgoed in brede zin. Hiermee wordt zowel economische als maatschappelijke waarde bedoeld.

4. Streven naar minnelijke verwerving

De provincie verwerft in beginsel op minnelijke basis tegen een marktconforme waarde. Er wordt gezocht naar marktconforme maatwerkoplossingen (wat bijvoorbeeld ruilen kan betekenen). Als verwerving noodzakelijk is, een algemeen belang dient en het voornemen bestaat -blijkens een besluit daartoe- om onteigening als ultimum remedium in te zetten, dan kan volledige schadeloosstelling betaald worden. Bij volledige schadeloosstelling wordt naast een marktconforme prijs voor de aan te kopen onroerende zaken ook inkomens- en bijkomende schade vergoed. Onteigening kan en zal pas ingezet worden als uit de minnelijke onderhandelingen vervolgens blijkt dat dat nodig is. Dat is het noodzakelijkheidsvereiste.

5. Afstoten overtollig grondbezit

Overtollig grondbezit wordt na afronding van een project verkocht tenzij deze grond kan worden ingezet voor andere provinciale opgaven. Grondbezit is immers niet een doel op zich, maar een middel om doelen te bereiken. Indien wordt overgegaan tot verkoop kan worden bekeken of een medeoverheid interesse heeft in overname van de onroerende zaak.

Het belang van de kernwaarden/uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan ons grondbeleid, is op 26 november 2021 door de Hoge Raad bevestigd. De Hoge Raad heeft arrest gewezen in een zaak (Didam) over gronduitgifte en bevestigd dat overheden mededingingsruimte dienen te bieden als te verwachten valt dat er meerdere gegadigden zijn. Een marktconforme verkoop aan een medeoverheid met het oog op het ontwikkelen van een op dat moment voldoende concreet uitgewerkt maatschappelijk doel blijft mogelijk. Dit zal in het besluit tot verkoop worden toegelicht. De provincie hanteert in haar grondbeleid en bij de uitvoering daarvan kernwaarden/uitgangspunten waarmee zij voldoet aan de uitspraak van de Hoge Raad. De belangrijkste overwegingen van de Hoge Raad zijn de volgende.

1. Mededingingsruimte bij gronduitgifte

Overheden die voornemens zijn een onroerende zaak te verkopen, moeten ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen bij meerdere gegadigden of als dat redelijkerwijs te verwachten valt.

2. Selectiecriteria

Bij verkoop zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

3. Passende mate van openbaarheid

In dit kader moet – tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure – een passende mate van openbaarheid worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de selectiecriteria.

4. Niet kijken naar vergelijkbare onroerende zaken

Het is niet beslissend of andere, vergelijkbare onroerende zaken beschikbaar zijn, maar of redelijkerwijs te verwachten valt dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de te verkopen onroerende zaak.

5. Slechts één geschikte gegadigde

Er hoeft geen mededingingsruimte te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat op grond van objectieve, toelaatbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

2.2 Opgavegericht werken leidt tot een proactief en opgavegericht grondbeleid

Geheel in lijn met opgavegericht werken is het grondbeleid proactief en opgavegericht. Dit betekent dat het grondbeleid ten dienste staat van die opgave en daar proactief op inspeelt. De provincie werkt veelal gebiedsgericht en de rol die de provincie vervult bij de realisatie van een doel, is bepalend voor het grondbeleidsinstrumentarium dat wordt ingezet.

Proactief en opgavegericht grondbeleid betekent een actieve rolopvatting in de opgave en draagt zo bij aan de provinciale realisatiekracht. Daarbij staat het grondbeleidsinstrument (denk aan strategische verwerving, (ruil)grondbank, herverkaveling en onteigening) niet op zichzelf, maar dit gaat hand-in-hand met de planologische invulling en -aanpak en financieringsarrangementen (zoals subsidies). Voor de realisatie van provinciale infrastructuur is het grondbeleid actief (lees: de provincie verwerft zelf) en de provincie is die weg ook ingeslagen bij de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland en andere opgaven in het landelijk gebied, zij het na intensieve afstemming met andere overheden en partners. Het ligt dan voor de hand dat niet meerdere overheden in eenzelfde gebied gronden verwerven. De rol die andere overheden, marktpartijen of maatschappelijke partners hebben is daarom onderdeel van de afweging. Waar een gemeente voor de realisatie van een project gronden verwerft, zal de provincie niet ook gronden voor datzelfde doel kopen.

Van beleid naar realisatie

Onderdeel van opgavegericht werken is het bouwen van een brug tussen beleid en uitvoering. Grondbeleid omvat naast instrumenten ook competenties en expertises die essentieel zijn voor de uitvoering. Bovendien worden binnen het grondbeleid doelen en belangen bijeengebracht en afspraken vastgelegd in (privaatrechtelijke) overeenkomsten. Grondbeleid is dus afhankelijk van de opgave en onderdeel van een opgavegerichte en gebiedsgerichte (werk)proces.

Strategische aankopen

Steeds vaker ontstaan vooruitlopend op een (toekomstige) opgave kansen in gebieden. Als deze kansen zich voordoen, wordt proactief met de betreffende eigenaar in gesprek gegaan om onroerende zaken (strategisch) te verwerven. Dit kan op basis van een beschikbaar budget in de opgave of een aanvullende voorfinanciering vanuit de faciliteit strategische aankopen. Zie ook de bijgevoegde “Spelregels provinciaal strategisch grondbezit en strategische grondaankopen”.

De provincie zal actief strategisch aankopen indien de gronden vallen binnen (ruimtelijke) beleidsopgaven en hiervoor realisatiestrategieën zijn vastgesteld. Hier kunnen dus gronden onder vallen die als ruilgrond ingezet kunnen worden. De provincie kan ook actief strategisch aankopen indien ambitie-eigenaren aangeven (strategische) grondposities te willen verwerven ter realisering van een - nog niet concreet uitgewerkt - beleidsdoel.

Strategisch omgaan met provinciaal grondbezit

In het verleden lag het in de rede grondbezit waarvan de provincie geen eindbeheerder was direct te verkopen. Momenteel is de tendens om grondbezit niet zondermeer te verkopen, omdat de ervaring leert dat sturing op de realisatie bij bepaalde opgaven beter kan vanuit het eigenaarschap. Zo ziet de provincie een stapeling van opgaven ontstaan in specifieke gebieden met cumulatieve ruimteclaims die integraal dienen te worden aangepakt. Als opgavedoelen nog niet zijn uitgekristalliseerd en aan verandering onderhevig zijn is het eigenaarschap in deze gebieden een successleutel. Dit vraagt een afgewogen gebiedsbeoordeling waarvan de risico's in de realisatiestrategie zijn verdisconteerd.

Invoering Omgevingswet

Naar het zich nu laat aanzien – ten tijde van het schrijven van deze uitvoeringsnota – treedt per 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking, met daarin onder andere de Aanvullingswet grondeigendom. Deze Omgevingswet beoogt een vereenvoudiging van het huidige stelsel van wetgeving voor ontwikkeling en beheer van de leefomgeving. Met de invoering worden tientallen wetten en honderden regels gebundeld in één nieuwe wet. Kortom een ambitieus en complex wetgevingsproject, met als motto: ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’. Het doel van deze geïntegreerde wet is het omgevingsrecht inzichtelijker en voorspelbaarder maken, zodat beleid en besluitvorming meer integraal en samenhangend wordt en meer ruimte ontstaat voor een actieve en wendbare aanpak. De wetteksten duiden op majeure veranderingen voor het provinciaal (grond)beleid: waar bij onteigening nu nog een Koninklijk Besluit wordt verkregen door een verzoek aan de Kroon, zullen straks PS onteigeningsbesluiten nemen. Ook verdwijnt het inpassingsplan, waarvoor in de plaats het projectplan komt. Tot slot zijn er wijzigingen in de verkavelingsinstrumenten voor zowel het landelijk als stedelijk gebied, alsmede het onderdeel kostenverhaal.

Ontwikkelingen binnen de landbouw

De provincie is door haar eigendom, het beheer van gronden en de opgaven die worden gerealiseerd een belangrijke speler in het landelijk gebied. Zij heeft veel contacten met agrarische ondernemers. De afgelopen jaren zijn op zijn zachtst gezegd enerverend geweest voor het landelijk gebied. Met talrijke opgaven en uitdagingen die (in)directe invloed hebben en zullen krijgen op de agrarische bedrijfsvoering. Denk daarbij aan ontwikkelingen op het gebied van de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland, gebiedsgerichte aanpak stikstof, het klimaat, bodemdaling, CO₂-uitstoot, luchtkwaliteit, en water. Er wordt nationaal beleid geformuleerd in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De transitie naar kringlooplandbouw, natuurinclusief ondernemen en duurzaamheid is ingezet. Er worden veel gesprekken gevoerd met agrarische ondernemers aan de keukentafel om de bedrijfsvoering aan te passen richting bijvoorbeeld natuurbeheer. Grondbeleid en ruimtelijk beleid kunnen daadkrachtig worden ingezet. Steeds vaker zullen bedrijven extensiveren, dit vraagt om meer grond per bedrijf. Tegelijkertijd merkt de provincie dat banken soms terughoudend zijn bij de financiering van (agrarische) bedrijven. Naast de gebruikelijke aspecten als zekerheden en cashflow zijn onherroepelijke vergunningen en bestemmingen doorslaggevend voor externe financiering. Tenslotte signaleert de provincie dat in het landelijk gebied erfpacht vaker wordt ingezet als financieringsinstrument.

Ontwikkelingen grondmarkt

De provincie volgt de omvang en prijsontwikkelingen op de grondmarkt in Zuid-Holland nauwgezet. Hierdoor heeft de provincie inzicht in de grondmarkt en kan daardoor kansen signaleren of signalen van derden afwegen en proactief handelen.

De grondmarkt laat over het algemeen een stijgende prijsontwikkeling zien. Er komen meer vastgoedontwikkelingen van de grond en ook op de agrarische grondmarkt zijn de gevolgen merkbaar. De urbanisatie druk als om te extensiveren neemt toe, wat -in het algemeen- resulteert in stijgende grondprijzen als gevolg van een grotere vraag. In bepaalde gebieden domineren een steeds beperkter aantal kopers de grondmarkt.

Voor een doelmatige en efficiënte realisatie van opgaven/transities kan een (provinciale) grondbank met ruilgrond binnen en buiten een opgave/plangebied van toegevoegde waarde zijn. Een nader onderzoek naar de benodigde omvang, alsmede de voor-/nadelen en risico's voor de provincie kan tot meer inzicht leiden. Daarbij zouden ook de plannen van het Rijk in het Nationaal Programma Landelijk Gebied moeten worden betrokken. Het regeerakkoord vermeldt hierover het volgende: *“Met een grondbank vergemakkelijken we de instap voor jonge boeren en het vinden van ontwikkelruimte. Deze grondbank geeft vrijkomende grond uit te voor het extensiveren, omvormen en verplaatsen van bedrijven van boeren die graag door willen en voor natuur.”*

2.3 Sturingsprincipes

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid is ondersteunend aan de realisatiestrategie van provinciale opgaven en ambities. Onderdeel van deze realisatiestrategie zijn ruimtelijke ordeningsinstrumenten en regelmatig spelen ook subsidies en/of financieringsarrangementen een rol. De keuze voor het inzetten van een bepaald grondinstrument maakt daarom onderdeel uit van een bredere afweging – in samenhang met andere instrumenten – binnen de realisatiestrategie en de gekozen provinciale rol binnen de vier onderstaande hoofdsturingsstijlen.

Provinciaal belang

Bij elke maatschappelijke opgave definieert de provincie haar belang(en), die voortkomen uit wettelijke verplichtingen en/of opgaven/ambities. In de thematische en gebiedsgerichte onderdelen van de omgevingsvisie worden de provinciale belangen nader uitgewerkt. Deze belangen zijn de basis voor meervoudige provinciale sturing: van ruimte bieden, samenwerken, afspraken maken tot afdwingen (zie ook de vier onderstaande hoofdsturingsstijlen).

Opgavegericht

De provincie formuleert per maatschappelijke opgave het provinciale belang en welke toegevoegde waarde kan worden geleverd. Onder dit principe wordt het subsidiariteitsbeginsel uit de Omgevingswet (decentraal, tenzij) door de provincie geïnterpreteerd als: 'je toont meerwaarde of niet'. Met deze methodiek werkt de provincie integraal en zogenoemd multischalig (lees: gezamenlijk werken aan opgaven en ambities op het juiste schaalniveau).

Netwerksturing

De provincie werkt bij voorkeur aan opgaven samen met andere partners. Deze zogenaamde netwerkaanpak vraagt om maatwerk.

1. Gebiedsgericht

De provincie werkt waar gevraagd gebiedsgericht. Opgaven ontstaan in interactie met de omgeving, zodat elke opgave een specifiek sturingsvorm vereist.

2. Schaalniveau

De provincie vormt allianties op het schaalniveau van de specifieke opgave.

3. Differentiatie

Als per saldo sprake is van een positieve ontwikkeling kunnen integrale maatwerkoplossingen de voorkeur krijgen boven generieke regels.

De drie bovenstaande maatwerkprincipes resulteren in de vier onderstaande hoofdsturingsstijlen, die opgaveafhankelijk worden ingezet. Deze beschrijving is van belang omdat we de grondinstrumenten ook op deze manier indelen.

1. Meewerkende overheid

Zoveel mogelijk overlaten aan initiatieven uit de samenleving en daarmee een faciliterend grondbeleid voerend.

2. Samenwerkende overheid

Waar (meer) regie nodig is netwerkend werken.

Zoals het inbrengen van kennis over de mogelijkheden uit het grondbeleid.

3. Presterende overheid

Waar overheidsinvesteringen onmisbaar zijn zelf de uitvoerende rol innemen en daarmee een actief grondbeleid voerend.

4. Rechtmatige overheid

Waar normerend optreden noodzakelijk is wettelijke bevoegdheden inzetten of wettelijke kaders toepassen in of middels het grondbeleid.

Figuur 1: kwadrantenmodel

<i>Presterende overheid</i> Ondernemend, prestatieafspraken, resultaatgericht, risico afwegend, leidend, doelmatig.	<i>Samenwerkende overheid</i> Netwerken, omgevingsbewust, visionair, stimulerend, inspirerend.
<i>Rechtmatige overheid</i> Voorschrijvend, afdwingend, consistent, onpartijdig.	<i>Meewerkende overheid</i> Inspelen op en verhouden tot initiatieven uit de samenleving, zorgvuldig, verbindend, relatiegericht.

Grondbeleid staat niet op zichzelf

De presterende provincie realiseert bijvoorbeeld infrastructuur, waarvoor gronden dienen te worden verworven. Daar waar mogelijk komt de provincie tegemoet aan de wensen van eigenaren/gebruikers die meer baat hebben bij ruilgrond dan een financiële vergoeding (door het inzetten van het grondruilstrategieën). De provincie maakt voor de aanleg of verbreding van een provinciale weg, het ontwerp, verwerft de gronden en kan het instrument van onteigening als ultimum remedium inzetten om realisatie te waarborgen. In overleg met de provincie voert de gemeente de planologische wijziging door en stelt het door haar gemaakte bestemmingsplan vast (na inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan). Dit bestemmingsplan dient dan weer als (juridische) grondslag voor een eventuele onteigeningstitel voor de provincie. Dit illustreert dat het grondbeleid niet op zichzelf staat. De vraag is of provinciaal handelen op de grondmarkt legitiem is gezien de omgeving van de opgave. Omdat andere partijen (bijvoorbeeld gemeenten) geen provinciale infrastructuur aanleggen, is ons grondbeleid daar 'actief'. Het huidige grondbeleidsinstrumentarium maakt het dan ook mogelijk om tot actief grondbeleid over te gaan (binnen de opgaven).

Voor opgaven zoals woningbouw of bedrijventerreinen kan de provincie ook de presterende c.q. de realiserende overheid zijn. De bij het grondbeleid horende competenties, zoals de adviesfunctie binnen de opgave over ontwikkel- en grondstrategieën of grondexploitaties zijn daarom doorslaggevend bij afspraken die de provincie maakt over woningbouw en bedrijventerreinen met gemeenten of andere partners.

2.4 Sturingsfilosofie

Het opgavegerichte grondbeleid: hoe komt een opgave aan zijn grondbeleid?

De gebruikte sturingsstijl hangt af van de maatschappelijke opgave, alsmede de rol die de provincie kiest om dit te bereiken (van meewerkende tot realiserende overheid). Of grondbeleid relevant is in een opgave en welke grondinstrumenten geschikt zijn dient binnen de opgave te worden bepaald.

De kernvraag is steeds welk grondbeleid past bij deze specifieke opgave? Dit betekent dat binnen de opgave de volgende vraag aan de orde is: welke rol of combinatie van rollen (van de vier kwadranten) wenst de provincie in te nemen en welke publieke/private instrumenten wenst zij daarbij in te zetten, alsmede wat zijn dan de meest geschikte grondinstrumenten. Sturingsafwegingen en kernwaarden zoals marktconformiteit zijn altijd aan de orde.

De strategieën die de provincie kan inzetten zijn van actief grondbeleid tot faciliterend grondbeleid en van advisering bij zelfrealisatie tot het inzetten van financieringsinstrumenten. Termen als actief of faciliterend grondbeleid zijn voor de provincie niet generiek van toepassing; we kennen beide. Grondaankoop is niet (per definitie) een automatisme, maar afhankelijk van de sturingsfilosofie en de beschikbare financiële middelen. Eigenaren kunnen op hun grond bijvoorbeeld de natuuropgave zelf realiseren (zelfrealisatie). Wordt binnen die opgave gestuurd op de begrenzing van het natuurgebied – de eindbestemming en eindrealisatiedatum (de planologie) – dan kan als sluitstuk het onteigeningsinstrument ingezet worden. Als binnen een opgave de realisatietermijn en de begrenzingen geen sturingsinstrumenten zijn, is toepassing van het onteigeningsinstrument als ultimum remedium met daaraan gekoppeld een volledige schadeloosstelling onmogelijk. Het zijn dus de opgavekaders en financiële middelen die bepalen welk grondinstrument geschikt is. Als de realisatie van een opgave vastloopt, kan de provincie haar instrumenten inzetten om impasses te doorbreken en het (interactieve) proces weer vlot te trekken, zodat de afgesproken doelen alsnog (tijdig) bereikt kunnen worden.

Inherent aan het dienstbare grondbeleid is de noodzaak om over de inzet van het grondbeleid te kunnen adviseren aan de opgave (in samenhang met ruimtelijke ordeningsinstrumenten en financieringsarrangementen). Zo kan een opgave tot een passend grondbeleid komen. Hoewel financieringsconstructies formeel niet onder ons grondbeleid vallen, draagt een op elkaar afgestemde aanpak (integrale aanpak) bij aan de versnelde realisatie van provinciale opgavedoelen.

Door over het grondbeleid te adviseren als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen gericht op de uitvoering, kan een opgave komen tot een passende realisatiestrategie, waarin dus het grondbeleid niet op zichzelf staat, maar parallel loopt met het te kiezen ruimtelijke beleid c.q. planologie en mogelijk financieringsvraagstukken en -oplossingen (inclusief subsidies).

Hoofdstuk 3: Grondbeleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft de provinciale grondbeleidsinstrumenten. Per grondinstrument is beschreven waarvoor dit dient en welke voorwaarden en kaders van toepassing zijn, alsmede welke kansen het biedt. Voor de goede orde: in dit hoofdstuk wordt beperkt ingegaan op instrumenten die weliswaar grondgerelateerd zijn, maar niet tot het grondbeleid behoren; zoals het peilbesluit, het bestemmingsplan (straks omgevingsplan, projectbesluit) of Subsidie Natuur en Landschap (SNL) of Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)¹. In de advisering om te komen tot een realisatiestrategie en de uitvoering kunnen deze grond gerelateerde instrumenten een belangrijke plaats innemen. Daarnaast zijn natuurlijk de kernwaarden van het grondbeleid onverkort van toepassing.

3.1 Verwerving

Deze paragraaf beschrijft het instrumentarium waarmee gronden en bijbehorende opstallen of het gebruik daarvan verkregen kunnen worden. Dit zijn achtereenvolgens koop, vestigen van een zakelijk recht, strategische verwerving, kavelruil, onteigening, gedoogplicht, huur en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Koop en vestiging zakelijk recht

Om een onroerende zaak in eigendom te verkrijgen, treedt de provincie minnelijk in onderhandeling met de eigenaar. De provincie verwerft onroerende zaken tegen een marktconforme waarde ofwel tegen marktwaarde. Dat betekent dat de onderhandelingen worden gevoerd op basis van een – in opdracht van de provincie – uitgevoerde taxatie. Deze taxatie wordt in beginsel uitgevoerd door een onafhankelijke en ter zake kundige taxateur, die gecertificeerd is door het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT²) in een of meerdere van de vier kamers waartoe de te taxeren onroerende zaak onder valt. Middels deze werkwijze is geborgd dat de Register Taxateur werkt volgens erkende gedrags- en beroepsregels en internationale richtlijnen. Daarnaast werkt hij of zij conform de vier kamerreglementen van het NRVT en onderwerpt hij of zij zich door certificering aan het centrale tuchtrecht van de beroepsvereniging.

Een zakelijk recht vestigen lijkt in juridische zin op koop (van volledig eigendom). In feite wordt het recht verworven om eigendom te belasten met een beperking. Bijvoorbeeld een recht van opstal voor oeverbeschoeiing of schuur, waarmee wordt bereikt dat de grondeigenaar niet door (verticale) natrekking eigenaar wordt van het opstal. De ratio achter het vestigen van een zakelijk recht kan gelegen zijn in risicobeheersing, het kan een financiële achtergrond hebben (verkrijgen van het zakelijke recht is doorgaans voordeliger dan verkrijgen van het volle eigendom) of de eigenaar wil op termijn weer volledig over de zaak (kunnen) beschikken.

¹ De Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap is gericht op functieverandering. De Subsidie Natuur en Landschap is gericht op investeringsmaatregelen. Bij het bepalen van de afwaardering voor de Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap is marktconformiteit het uitgangspunt.

² Nederlands Register Vastgoed Taxateurs. Het NRVT bewaakt, waarborgt en bevordert de onafhankelijkheid, integriteit en kwaliteit van de Register-Taxateur en dient, als centraal register van vastgoedtaxateurs, het publiek belang van vastgoedwaarderingen.

Een ander voorbeeld van een zakelijk recht is een recht van erfpacht, waarmee de gerechtigde een zakelijk gebruiksrecht verkrijgt op de gehele onroerende zaak. Voor de realisatie van opgaven waarvoor een beheerder zich nog dient te bewijzen (zoals het Natuur Netwerk Nederland) kan erfpacht een geschikt instrument zijn.

Strategische verwerving

Grondaankoop vindt plaats ten behoeve van het realiseren van provinciale doelen of opgaven. Die doelen zijn meestal zo concreet dat daarvoor een programma of project is gestart. Indien zich kansen voordoen voordat sprake is van een project, is in de regel (nog) geen budget beschikbaar. Dan is het mogelijk strategisch gronden aan te kopen. Door proactief te acteren kan de provincie vroegtijdig een grondpositie verwerven, waardoor zij invloed kan uitoefenen op de toekomstige ontwikkelingen waardoor deze sneller de gewenste richting uitgaan (waarbij aangekochte objecten ook als ruilobject kunnen worden gebruikt).

Voor deze zogenoemde strategische aankopen is een jaarlijkse begrotingspost opgenomen van vijftien miljoen euro. Deze begrotingspost behelst voorfinanciering van de aanschafwaarde en direct daarbij horende kosten zoals de notariskosten (op te nemen op de balans), alsmede dekking voor financiële risico's. Voor de goede orde: bij een strategische aankoop dient deze grond nodig te zijn voor een opgave en gefinancierd te worden na vijf jaar door een opgave.

De term strategische aankoop of verwerving kan ook gebruikt worden binnen een vastgesteld programma of project. Er wordt dan met budget van het programma of project grond verworven die nog niet begrensd is, maar met het oog op realisatie van dit doel of meerdere doelen. De verwachting is dat dit aan de orde is voor de doelen en gebiedsprocessen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Herverkaveling en (vrijwillige) kavelruil

Met name in het landelijk gebied kan een wederpartij meer behoefte hebben aan (compensatie)grond dan een financiële vergoeding. Grondruil kan dan een oplossing zijn. Ruilen kan als overeenkomst (tussen twee partijen) en als kavelruil (tussen drie of meer partijen) conform de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), ofwel als 'ruilverkaveling bij overeenkomst' (titelzuiverend). Voorts bestaat ook wettelijke herverkaveling, eveneens geregeld in de Wilg. De provincie kan als partij participeren in kavelruilen, zowel om grond in te brengen als grond toebedeeld te krijgen. Tussen de genoemde vormen van herverkaveling en kavelruil bestaan verschillen in doorlooptijd, vrijblijvendheid en fiscale behandeling. De (instrumenten van de) Wilg gaan straks op in de Omgevingswet en zijn daardoor inzetbaar voor het grondbeleid.

Onteigening als ultimum remedium

De provincie verwerft in beginsel op minnelijke basis tegen een marktconforme waarde. Er wordt gezocht naar marktconforme maatwerkoplossingen (wat bijvoorbeeld ruilen kan betekenen). Als de verwerving noodzakelijk is, een algemeen belang dient en het voornemen bestaat -blijkens een besluit daartoe- om onteigening als ultimum remedium in te zetten, dan kan volledige schadeloosstelling betaald worden. Er is dan geen sprake van ongeoorloofde staatsteun. Bij een volledige schadeloosstelling wordt naast een marktconforme prijs voor de aan te kopen onroerende zaken ook inkomens- en bijkomende schade vergoed. Onteigening kan en zal pas ingezet worden als uit de minnelijke onderhandelingen vervolgens blijkt dat dat nodig is. Dat is het noodzakelijkheidsvereiste.

Onteigening is zoals aangegeven het sluitstuk bij koop en de wetgever stelt daarom strenge eisen aan: nut, noodzaak en urgentie dienen plausibel te worden aangetoond. Onteigening voor bijvoorbeeld infrastructuur of natuur kan alleen gronden betreffen die ook daadwerkelijk nodig zijn voor de realisatie (waarbij dus de begrenzing dient vast te staan en te kunnen worden onderbouwd). Vóórdat de provincie dit instrument kan inzetten, dienen serieuze minnelijke onderhandelingen te zijn gevoerd. De provincie kan pas tot onteigening overgaan bij Koninklijk Besluit. Onteigening door de provincie vindt plaats op basis van een definitief ontwerp van het te realiseren werk (titel IIa-onteigening) of op basis van een vastgesteld bestemmingsplan (titel IV-onteigening) of inpassingsplan. Dit onderscheid vervalt bij de invoering van de Aanvullingswet grondeigendom (als onderdeel van de Omgevingswet), die naar het zich nu laat aanzien – ten tijde van het schrijven van deze uitvoeringsnota – naar verwachting per 1 januari 2023 inwerking treedt.

Door de invoering van de Aanvullingswet grondeigendom zal het onteigeningsrecht veranderen. De rol van Provinciale Staten als algemeen bestuur wordt prominenter. Waar nu de Kroon - op verzoek van de provincie - zorgdraagt voor een Koninklijk Besluit ter onteigening, zullen in de toekomst Provinciale Staten onteigeningsbesluiten nemen. Een onteigeningsbesluit wordt een bestuursrechtelijk besluit, dat door de bestuursrechter wordt getoetst en waarbij belanghebbenden ook in staat worden gesteld om hun bezwaren naar voren te brengen.

Gedoogplicht

Het aanbrengen van een werk (bijvoorbeeld een brug of kabels en leidingen) dient evenals bij onteigening via minnelijke weg met een eigenaar te worden bewerkstelligd. Indien dit niet lukt, kan een bestuursorgaan dat het aangaat een gedoogplicht opleggen. Een gedoogplicht opleggen, houdt in dat een eigenaar (of andere rechthebbende) moet toestaan dat op, in, of boven zijn of haar grond werkzaamheden worden verricht en/of zaken worden aangebracht en onderhouden voor het algemeen belang. De eigenaar heeft recht op een vergoeding vergelijkbaar met de schadeloosstellingsregeling uit de Onteigeningswet. Omdat geen eigendom wordt verworven valt de schade voor de eigenaar over het algemeen lager uit dan bij aankoop van het volledige eigendom.

Huur

Door (marktconforme) huur kan de provincie ook de beschikking krijgen over een onroerende zaak. Ondanks huur (in vergelijking met eigendom of zakelijk recht) zwakkere rechten zijn kan de provincie voor huur kiezen als doelen bijvoorbeeld tijdelijk zijn. Daarbij kan worden gedacht aan werkterreinen tijdens de uitvoering van projecten of als tijdelijk behoefte is aan kantoorruimte.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De provincie kan ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) inzetten voor een provinciaal belang. Als de provincie op een perceel een voorkeursrecht op basis van de Wvg heeft gevestigd, dient de eigenaar bij voorgenomen verkoop zijn eigendom eerst aanbieden aan de provincie. De Wvg kan worden toegepast als aan het perceel een niet-agrarische bestemming wordt toegekend (die afwijkt van het huidige gebruik) gekoppeld aan een nieuw ruimtelijk plan. Dit voorkeursrecht kan strategisch worden gebruikt als de overheid meer regie wil over een toekomstige gebiedsontwikkeling en daarbij grondspeculatie wil tegengaan. Omdat het initiatief - om te verkopen - blijft liggen bij de eigenaar, is de Wvg geen actief, maar een tijdelijk instrument en dus minder geschikt als sturingsinstrument.

Ruilgrondbank

Voor een doelmatige en efficiënte realisatie van opgaven/transities kan een grondbank met ruilgrond (binnen en buiten een opgave/plangebied) van toegevoegde waarde zijn. Nader onderzoek naar de benodigde omvang, alsmede de voor-/nadelen en risico's voor de provincie van een dergelijke ruilgrondbank is gewenst. Daarbij zouden ook de plannen van het Rijk moeten worden betrokken uit het regeerakkoord inzake het Nationaal Programma Landelijk Gebied en een in te stellen nationale grondbank.

3.2 Uitgifte

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste instrumenten waarmee grond uitgegeven kan worden. Bij uitgifte blijft de provincie eigenaar, terwijl bij verkoop het eigendom vervreemd wordt. Het al dan niet grondeigenaar blijven is van belang voor de sturing en het behalen van provinciale doelen. Bij uitgifte gelden onverkort de genoemde kernwaarden/uitgangspunten.

In gebruik geven van grond en gebouwen

Een onroerende zaak in bruikleen geven, betekent dat een gebouw (bijvoorbeeld via een leegstandsbeheerder) of grond wordt uitgeleend, om dit na verloop van tijd terug te krijgen. Door het gebruik vast te leggen wordt eventuele verjaring gestuit. In gebruik gegeven panden worden (anti-kraak) bewoond of op andere wijze gebruikt, waarmee wederrechtelijke ingebruikname wordt voorkomen. Ook kan bij aankopen de verkoper de onroerende zaak nog tijdelijk in gebruik houden totdat het werk wordt uitgevoerd.

Verhuur

Grond die in de toekomst voor een opgave gebruikt wordt kan tijdelijk worden verhuurd. Hiervoor hanteert de provincie marktconforme prijzen. Dit wordt jaarlijks getoetst aan de marktwaarde en zo nodig bijgesteld. De huurovereenkomsten worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI). De verhuur van onbebouwde grond leidt niet tot huurbescherming. Bijzondere vormen van verhuur door de provincie zijn jachtrecht en visrecht. Deze worden op basis van de vigerende wetgeving verleend (Wet Natuurbescherming en Visserijwet).

Verpachting

De provincie bezit circa 2.000 hectare agrarische grond die (jaarlijks) in geliberaliseerde pacht wordt uitgegeven (waardoor de agrarische waarde wordt behouden). De pachtopbrengsten worden gebruikt voor het afronden van het Natuur Netwerk Nederland. Deze gronden kunnen ook worden verpacht met beperkingen i.v.m. andere provinciale doelen – zoals het Natuur Netwerk Nederland en weidevogel- of boerenlandvogeldoelstellingen. Grotere percelen verspreid bezit worden verpacht mits wordt voldaan aan de bijgevoegde 'Spelregels pacht'.

Uitgifte in erfpacht

Naast de uitgifte in pacht is er ook de mogelijkheid om (agrarische) grond in erfpacht uit te geven. Hiermee blijft de provincie (bloot) eigenaar en kan daardoor beter sturen op het behalen van provinciale doelen. Erfpacht is nagenoeg vormvrij en daarom geschikt voor specifieke (maatwerk) afspraken. Door de langere looptijd kent erfpacht een duurzamer karakter en biedt het meer zekerheid dan geliberaliseerde pachtovereenkomsten. Met erfpacht afhankelijke opstalrechten kan eveneens maatwerk worden geboden in het geval grond en gebouwen een eenheid vormen.

3.3 Overdracht

Volledig eigendom

Zoals omschreven bij 'koop' (zie paragraaf 3.1) is eigendom een sterk middel om invloed uit te oefenen. Door verkoop van eigendom verliest de provincie die invloed. Bij verkoop van volledig eigendom gelden onverkort de kernwaarden/uitgangspunten zoals opgenomen in paragraaf 2.1. Voorbeelden van projecten waarbij verkopen en overdrachten plaatsvinden, zijn Grond-voor-Grond (GvG), Wet herverdeling wegen (WHW), Recreatie om de Stad (RODS), Provinciale Recreatie Gebieden (PRG), alsmede verspreid bezit. Overdracht vindt doorgaans plaats om beheer en onderhoud en eigendom in één hand te krijgen.

Bloot eigendom

Wanneer grond in erfpacht is uitgegeven aan een partij dan beschikt de provincie enkel nog over het zogenaamde bloot eigendom. De provincie kan in dat geval alleen verkopen wat zij bezit. Omdat het erfpachtrecht reeds is uitgegeven verkoopt de provincie in dat geval het bloot eigendom. Bij verkoop van bloot eigendom gelden onverkort de genoemde kernwaarden/uitgangspunten.

(Beperkt) zakelijk recht of beperkingen

Zakelijke rechten kunnen worden gevestigd voor gasleidingen of hoogspanningsleidingen en watergangen die provinciale wegen kruisen. Ook kunnen bij verkoop kwalitatieve verplichtingen worden opgenomen i.v.m. het nakomen van afspraken bij natuurverkoop.

3.4 Beheer

Het provinciale grondbezit behelst goeddeels permanent beheerareaal: met name wegen en vaarwegen. Dit is geregeld in het areaalbeheer van Dienst Beheer Infrastructuur³. Ondanks deze permanente beheeropgave worden “meekoppelkansen” benut bij deze percelen, zoals ‘kansen voor beter bermbeleid’. Deze uitvoeringsnota onderschrijft deze werkwijze als exponent van het koppelen van doelen.

Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer bestaat grofweg uit het beheer van gronden en gebouwen. Het doel bij beide is tweeledig: enerzijds het behoud van gronden en gebouwen die (kunnen) bijdragen aan de provinciale opgaven en anderzijds waardebehoud c.q. goed rentmeesterschap (lees: duurzaam kapitaalgoederen beheer).

Beheer agrarische gronden

Het beheer van agrarische gronden resulteert hoofdzakelijk in geliberaliseerde pachtuitgifte met een looptijd van 1 tot 6 jaar (minus 1 dag). In deze geliberaliseerde pachtovereenkomsten zijn afspraken vastgelegd over teelt en maaischema's, alsmede over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, biodiversiteit, bemesting en bodemdaling (CO₂-emissies), duurzaamheid en tenslotte natuurrealisatie c.q. zelfrealisatie van natuur (door agrariërs op eigen grond). Jaarlijks worden door Gedeputeerde Staten de pachtprijzen vastgesteld volgens een onafhankelijk getaxeerde rekenmethode. De pacht prijs is in beginsel vrij van btw, tenzij geopteerd kan worden voor een btw-belaste verpachting en dit naar het oordeel van de provincie gewenst is. Voor een nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar provinciale handboek Fiscale Regels en het handelingskader in de bijlage.

Beheer verspreid bezit

Als na realisatie van een project restgronden door splitsing nog provinciaal eigendom zijn valt dit onder de categorie verspreid bezit. Voor de provincie is het geen doel op zich om beheerder te blijven van verspreid bezit. Uitbreiding van deze grondportefeuille is dan ook ongewenst. Deze gronden kunnen deels worden verhuurd of verpacht (met name de grotere percelen) maar een aantal percelen dienen zelf in beheer genomen te worden. De provincie streeft ernaar restpercelen - die niet nodig zijn voor opgaven - te verkopen, dan wel het gebruik op andere wijze vast te leggen (huur, bruikleen en vergunningverlening bij oevers). Het beheer van deze gronden is een samenwerking tussen de Dienst Beheer Infrastructuur (DBI) en de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ).

³ Dienst Beheer Infrastructuur is een provinciale dienst die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de provinciale wegen, vaarwegen, oevers en kunstwerken (bruggen, sluizen en viaducten). Belangrijk daarbij is dat het infrastructurele netwerk betrouwbaar blijft en optimaal functioneert.

Beheer gebouwen

Afhankelijk van de doelstelling worden gebouwen duurzaam onderhouden en hoofdzakelijk via leegstandsbeheerders in gebruik gegeven om kraak of onrechtmatig gebruik te voorkomen. Gebouwen die geen provinciaal doel meer hebben worden verkocht of herontwikkeld. Dit betreft vooral voormalige agrarische bedrijfsopstallen (VAB). Deze herontwikkelingen maken integraal onderdeel uit van een project en herbestemmingen worden gezamenlijk met de gemeente vormgegeven. Ingeval van sloop of sanering wordt een extern asbest- en een flora en fauna onderzoek uitgevoerd en waar nodig mitigerende maatregelen genomen.

Jacht

Het jachtrecht wordt beschreven in de Wet natuurbescherming. Schadebestrijding (bijvoorbeeld op ganzen) kan alleen plaatsvinden als een jachtrecht is gevestigd. De voorwaarden voor de jacht worden beschreven in het faunabeheerplan van de provincie Zuid-Holland (OMH) en daarop wordt ook gehandhaafd. De provincie geeft alleen aan een wildbeheereenheid (WBE) een jachthuurovereenkomst uit. In sommige gebieden (natuur) wordt de jacht op een zogenaamde nulloptie gezet om schadebestrijding mogelijk te maken en daarmee faunaschade te voorkomen.

Visserij

Voor wat betreft het visserij is de provincie gebonden aan het visrecht uit de Visserijwet (1966). Voorwaarde voor nieuwe uitgifte is dat de grond (lees: water) voor de visovereenkomsten op basis van kadastrale percelen is gesplitst en het gebruik van (vis)lood in de overeenkomsten wordt verboden. Daarnaast mogen sportvissers alleen vissen op schubvis. Doorgaande wateren zijn verplicht opgenomen in de landelijke lijst van viswateren. Op deze manier kan iedere visser daar vissen met een zogenaamde Vispas.

3.5 Grond gerelateerde instrumenten

Afwaardering

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op instrumenten die weliswaar grond gerelateerd zijn, maar niet tot het grondbeleid behoren, zoals de subsidies in het kader van de SNL en SKNL regeling³. Deze subsidies zijn gericht op functieverandering en de daarmee samenhangende investeringen/waardedaling. Bij het bepalen van de afwaardering voor SKNL is marktconformiteit het uitgangspunt. Dat betekent dat de hoogte van de subsidiebeschikking van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) is gebaseerd op een – in opdracht van de provincie – uitgevoerde taxatie. Deze taxatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en ter zake kundige taxateur, die gecertificeerd is door het NRVt. In de (nabije) toekomst zal afwaardering een steeds grote rol gaan spelen bij het behalen van (Rijks)doelen en opgaven. In het regeerakkoord zijn de eerste contouren daarvan zichtbaar op het gebied van landschapsgrond en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In de realisatie- en de uitvoeringstrategie kunnen financieringsinstrumenten/subsidies een belangrijke plaats innemen. Een voorbeeld is de instrumentenkoffer die bestaat uit een breed palet

van grondinstrumenten om de zogenaamde zelfrealisatie van het Natuur Netwerk Nederland mogelijk te maken.

Bedrijfsverplaatsing- en beëindigingssubsidieregeling

De bedrijfsverplaatsing- en beëindigingssubsidieregeling is een instrument voor een financiële stimulering om agrarisch ondernemers in staat te stellen om te verhuizen of te stoppen met hun bedrijfsvoering. De agrarisch ondernemer kan een tegemoetkoming in de kosten krijgen voor de daadwerkelijke verhuiskosten, deskundige kosten en investeringen op de nieuwe locatie. De provincie kan de subsidieregeling openstellen middels de aanwijzing van specifieke gebieden. Bij de vaststelling van de subsidieregeling moeten tevens de doelen worden vastgesteld waarvoor de openstelling wordt gedaan.

3.6 Advisering

Naast de beschreven grondinstrumenten in dit hoofdstuk (achtereenvolgens verwerving, uitgifte, overdracht en beheer) is ook advisering een wezenlijk onderdeel van professioneel grondbeleid. Ook als de provincie niet zelf investeert is inzicht gewenst in de uitvoerbaarheid en de risico's. Het is van belang bij onderhandelingen met andere partijen over realisatie van provinciale opgaven inzicht te verkrijgen in de haalbaarheid van doelen en de daaraan verbonden risico's. Advies kan gegeven worden over de volgende onderwerpen.

1. Kostenramingen

Kostenramingen geven inzicht in grond- en ontwikkelkosten plus eventuele bijkomende kosten. Bij deze berekeningen wordt gebruik gemaakt van het Kadaster, de grondprijsmonitor⁴ en van kennis over de vastgoedmarkt (kennisbank met o.a. kengetallen). Deze resultaten vormen het uitgangspunt voor de budgetbepaling en -bewaking.

2. Risicobeheersing

Bij risicobeheersing wordt geadviseerd over projectrisico's en (beheers-)maatregelen die kunnen worden genomen. De kostenraming vormt samen met de risicoanalyse input voor de businesscase.

3. Taxaties

De provincie verwerft en verkoopt onroerende zaken tegen een marktconforme waarde. Dit betekent dat onderhandelingen worden gevoerd op basis van een taxatie, uitgevoerd in opdracht van de provincie. Vanwege de strenge eisen die de provincie stelt aan taxatierapporten, behelst dit in beginsel een externe en onafhankelijke taxatie door een Register Taxateur.

4. SKNL staat voor Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap. Deze subsidie is gericht op functieverandering. SNL staat voor Subsidie Natuur en Landschap; deze subsidie is gericht op investeringsmaatregelen. Bij het bepalen van de afwaardering voor SKNL is marktconformiteit het uitgangspunt.

5 De grondprijsmonitor heeft tot doel om de agrarische grondtransacties te analyseren in Zuid-Holland, waardoor marktontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt. Jaarlijks wordt geanalyseerd of voldoende kadastrale data beschikbaar over de agrarische grondmarkt om deze grondprijsmonitor te voorzien van een update.

4. Monitoring en rapportage

Dit vindt tijdens en na de grondverwerving plaats. Bij grote grondverwervingsprojecten wordt periodiek (per kwartaal) aan de opdrachtgever gerapporteerd, met aandacht voor de drie hoofdsturingselementen: geld, tijd en kwaliteit.

5. Contractering

Daar waar partijen samenwerken worden onderlinge afspraken contractueel vastgelegd. Dit contract verwoordt wie de partijen zijn, wat hun rol is en wat het doel is van de overeenkomst, alsmede zo nauwkeurig mogelijk wat de gemaakte afspraken zijn. Binnen het grondbeleid worden doorgaans privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten; zoals de koop-, huur- en pachtovereenkomsten. Voorbeelden van overeenkomsten binnen het grondbeleid die een publiekrechtelijke achtergrond herbergen zijn samenwerkings- en planschadeovereenkomsten. De expertise binnen de provincie over het grondbeleid is bij uitstek geschikt om bij opgaven te gebruiken om contracten te maken en/of daarin te adviseren. Nadat de contracten zijn opgesteld en afgesloten dienen deze te worden beheerd.

6. Planschade en nadeelcompensatie

Planschade is vermogens- of inkomensschade die is ontstaan na planologische wijziging. Planschade kan men lijden ten gevolge van omgevingsveranderingen van de belanghebbenden waardoor zij benadeeld worden. Bij planschade is verschil tussen directe (waardedaling door ontwikkelingen op eigen perceel) en indirecte (waardedaling door ontwikkelingen in nabije omgeving) planschade. Verzoeken om een tegemoetkoming in planschade hebben doorgaans betrekking op indirecte planschade. Nadeelcompensatie behelst eveneens schade ten gevolge van rechtmatig overheidshandelen. De schadegrondslag ligt bij feitelijk overheidshandelen, bijvoorbeeld het (tijdelijk) afsluiten van infrastructuur voor onderhoudswerkzaamheden.

7. Advies over uitvoeringsstrategieën, haalbaarheidsanalyses en grondexploitatieberekeningen

Hierbij kan worden gedacht aan advieswerk over businesscases met een vastgoedcomponent, waar specifieke en actuele marktkennis voor nodig is. Deze aanwezige ervaring en expertise wordt zo breed mogelijk ingezet en benut om meerwaarde te creëren voor de provincie, waarbij in opgaveteams wordt samenwerkt over afdelingsgrenzen heen om te voorkomen dat advies te eng of specialistisch is. Dit zorgt ervoor dat we kunnen inspelen op de mogelijkheden die externe financieringsbronnen bieden voor de realisatie van onze provinciale opgaven. Denk aan advisering over subsidiemogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen en het komen tot financieringsafspraken, alsmede het geven van inzicht in duurzame financiële constructies (op basis van maatschappelijke kosten-baten analyses). Ook kan ondersteuning worden geboden bij het opzetten van nieuwe subsidieverordeningen, inclusief het beoordelen van de subsidieaanvragen (zoals bijvoorbeeld voor het versnellen van de woningbouwopgave).

3.7 Grondstrategieën

Grondbeleid is maatwerk: dus voor elke provinciale opgave wordt een op maatgemaakte grondstrategie opgesteld. Dit betekent dat met de stakeholders een gebiedsgerichte grondstrategie opstellen, die ondersteunend is aan de (totale) realisatiestrategie van de desbetreffende opgave.

Onderdeel van deze realisatiestrategie zijn ook ruimtelijke ordeningsinstrumenten en regelmatig spelen ook financieringsarrangementen zoals subsidies (waaronder afwaardering) een rol. De keuze voor een bepaalde grondstrategie maakt daarom onderdeel uit van een bredere afweging binnen de realisatiestrategie. Hierbij wordt een pakket instrumenten samengesteld – in samenhang met andere instrumenten – dat bij deze opgave wenselijk is. Een voorbeeld is de instrumentenkoffer die bestaat uit een breed palet van (grond)instrumenten om de zogenaamde NNN-zelfrealisatie mogelijk te maken.

Behoud van eigendom in plaats van verkoop vormt steeds vaker de basis van de realisatiestrategie. Zo is in de Krimpenerwaard, in samenspraak met partners, gekozen voor het behoud van provinciaal eigendom en vervolgens pachtuitgifte aan gebiedsbeheerders, alsmede later mogelijk via erfpacht. Zo kan beter worden gestuurd op de realisatie van de provinciale (eind)doelen. Was in het verleden verkoop de meest voor de hand liggende optie, in het huidige opgavegerichte grondbeleid wordt daar genuanceerder mee omgegaan.

Figuur 2: grondinstrumentarium in kwadrantenmodel

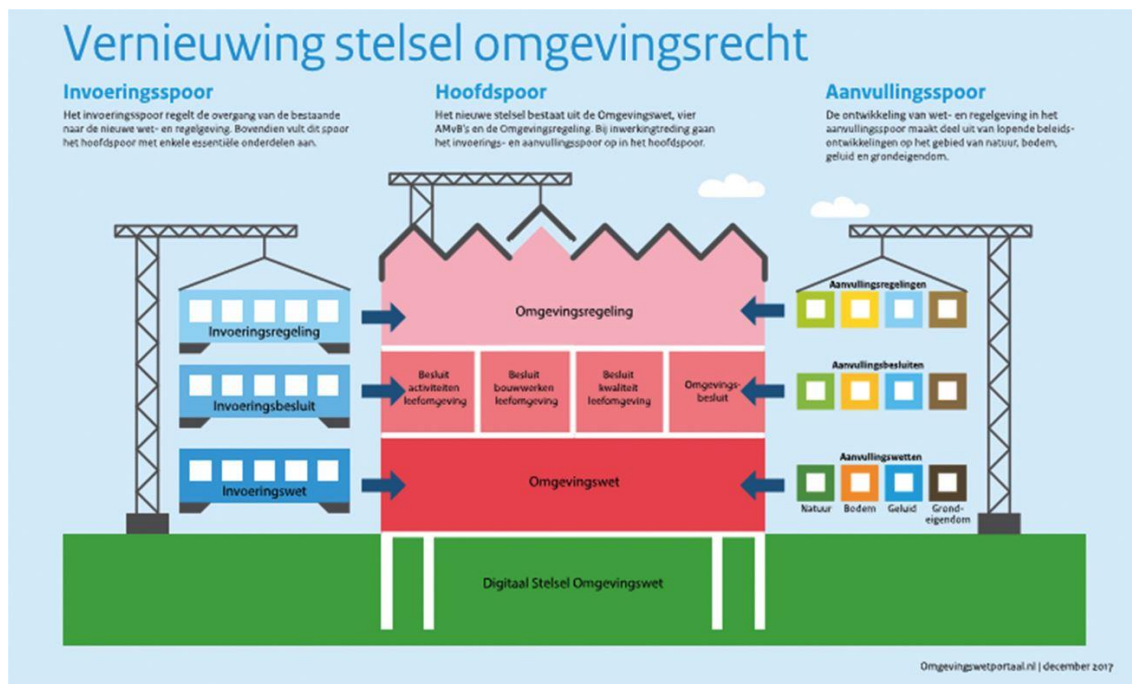
<i>Presterende overheid</i> <i>Ondernemend, prestatieafspraken, resultaatgericht, risico afwegend, leidend, doelmatig.</i> • Aankoop (strategisch) en verkoop ◦ Contracten • Ruilingen • Ramen en taxeren • Aankoopstrategie / grondstrategie • Beheer, tijdelijk en duurzaam ◦ Verhuringen, verpachting, ingebruikgeving • Wettelijke instrumenten ◦ Minnelijk en voorkeursrecht (Wvg) ◦ Onteigening • Actief, risicodragend, exploiteren	<i>Samenwerkende overheid</i> <i>Netwerken, omgevingsbewust, visionair, stimulerend, inspirerend.</i> • (Beleids)doelgerichte verkoop, verpachting, verhuring • Inzet grondgerelateerde expertise: ◦ Advisering: ramingen, businesscases, haalbaarheidstoets ◦ Advisering contracten ◦ Nadeelcompensatie en planschade • Bijdrage als presterende overheid als onderdeel samenwerking met samenwerkingsbasis • Provincie vestigt Wvg op basis van samenwerkingscontract
<i>Rechtmatige overheid</i> <i>Voorschrijvend, afdwingend, consistent, onpartijdig.</i> • Wetgeving over Wvg, onteigening • Eigen beleid ◦ Kernwaarden van het grondbeleid ◦ Handelingskaders en spelregels ◦ FV en uitvoeringsnota grondbeleid • Integriteit: Bibob en Woo • Voorkomen staatssteun	<i>Meewerkende overheid</i> <i>Inspelen op en verhouden tot initiatieven uit de samenleving, zorgvuldig, verbindend, relatiegericht.</i> • Maatschappelijk initiatief centraal • Instrumentenkoffer zelfrealisatie • Website met te verkopen objecten • Ingaan op verzoeken uit de maatschappij door te verhuren, verpachten etc • Inbreng expertise

Hoofdstuk 4: Veranderingen door de Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de veranderingen door de aankomende Omgevingswet, die in werking treedt – naar het zich laat aanzien ten tijde van het schrijven van deze uitvoeringsnota – op 1 januari 2023. Er wordt kort ingegaan op wat deze wet beoogt, wat erin staat en wijzigt, alsmede op welke onderdelen deze het provinciale grondbeleid raakt en beïnvloedt.

4.1 De Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt de (bestaande) wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt deze wet de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. In aanvulling op de Omgevingswet zijn er een aantal aanvullingssporen: zoals rechts in onderstaande overzicht. Voor de onderhavige nota is het aanvullingsspoor grondeigendom van belang.



Aanvullingswet grondeigendom (AWG)

In de AWG staan de volgende instrumenten:

- voorkeursrecht (uit de Wet voorkeursrecht gemeenten)
- onteigening (uit de Onteigeningswet)
- landinrichting (uit de Wet inrichting landelijk gebied)
- privaatrechtelijke kavelruil in het landelijk gebied (uit de Wet inrichting landelijk gebied)
- privaatrechtelijke kavelruil in het stedelijk gebied (nieuw)
- kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling (was grondexploitatie uit de Wet ruimtelijke ordening)
- financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied (omgevingsbesluit)

Het merendeel van deze instrumenten bestaat al en tussen haakjes staat aangegeven waar deze in de huidige vorm zijn terug te vinden. In de AWG worden van de bovenstaande opsomming de volgende vier instrumenten aangepast: onteigening, voorkeursrecht, kostenverhaal/grondexploitatie en inrichting landelijk gebied. Met name de Onteigeningswet wordt gemoderniseerd. Voor de andere instrumenten verandert de werking niet wezenlijk en gaat het vooral om aanpassingen zodat ze passen binnen het nieuwe stelsel.

4.2 Veranderingen voor de provincie

Bij het schrijven van deze uitvoeringsnota grondbeleid is de invoering van de Omgevingswet voorzien op 1 januari 2023. De Omgevingswet zal tientallen wetten en honderden regels bundelen tot één wet, met als doel het omgevingsrecht integraler en samenhangender te maken. De wet biedt ruimte voor een flexibele c.q. wendbare aanpak en initiatieven uit de samenleving. Met name het onderdeel onteigening is gewijzigd. Onder de huidige Onteigeningswet zal de overheid twee procedures doorlopen: de administratieve onteigeningsprocedure en de gerechtelijke onteigeningsprocedure. In de administratieve fase wordt aan de Kroon een Koninklijk Besluit gevraagd. Met een positief Koninklijk besluit kan vervolgens bij de burgerlijk rechter de onteigening worden gevraagd. Deze rechter spreekt de onteigening uit in een vonnis en stelt de volledige schadeloosstelling vast.

De rol van de Kroon verdwijnt onder de Omgevingswet. Provinciale Staten moeten zelf de onteigeningsbeschikking geven. Die onteigeningsbeschikking moet ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Tegen de uitspraak staat hoger beroep open. Onder de Omgevingswet moet ook een schadeloosstellingsprocedure doorlopen worden. Die procedure lijkt op de wijze waarop de volledige schadeloosstelling nu wordt vastgesteld in de gerechtelijke procedure onder de Onteigeningswet.

Onteigening

Voor de realisatie van veel provinciale opgaven zal sprake zijn van de noodzaak om grondeigendom te verkrijgen. Altijd zal eerst getracht worden via minnelijke onderhandelingen tot een aankoop of andere afspraken te komen. Maar als die minnelijke onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden kan, als uiterste middel, het ultimatum remedium, onteigend worden. Er worden strenge eisen gesteld aan het inzetten van het onteigeningsinstrument en altijd zal een rechter zich moeten uitspreken over de onteigening. Daarnaast ontvangt de rechthebbende in dat geval niet alleen de marktwaarde, maar ook de inkomens- en bijkomende schade.

Onteigening is geregeld in de Onteigeningswet, een wet van 28 augustus 1851. Onteigening wordt in twee fases uitgevoerd, de administratieve onteigeningsprocedure en de gerechtelijke onteigeningsprocedure. De administratieve fase behelst de aanvraag bij de Kroon van een Koninklijk Besluit dat de onteigening mogelijk maakt. In deze fase worden de eisen: nut, noodzaak en urgentie door de Kroon getoetst.

Is een Koninklijk Besluit verkregen waarmee onteigend mag worden dan kan een eigenaar of zakelijk gerechtigde gedagvaard worden. De rechter zal dan de onteigening uitspreken in een vonnis en de door de “onteigenaar” te betalen volledige schadeloosstelling vaststellen.

Als de Omgevingswet in werking treedt, dat tijdstip is ten tijde van het schrijven van deze uitvoeringsnota voorzien op 1 januari 2023, dan zal het onteigeningsrecht drastisch veranderen. De rol van de Kroon verdwijnt en iedere provincie zal zelf zijn onteigeningsprocedure moeten voeren, waarbij Provinciale Staten een onteigeningbeschikking kunnen geven. Het besluit is een bestuursrechtelijk besluit waartegen bezwaar en beroep open staan. Het besluit moet binnen 6 weken ter bekrachtiging aan de bestuursrechter worden aangeboden, een novum in de bestuursrechtspraak. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de vaststelling van de volledige schadeloosstelling moet een procedure bij de burgerlijke rechter worden doorlopen, die de volledige schadeloosstelling zal vaststellen.

In het algemeen zal onteigenen onder de Omgevingswet langer duren en duurder worden. De grondslag voor onteigening zal ook iets anders worden, omdat de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen. Omdat die instrumenten niet meer de bevoegdheid van Provinciale Staten zijn zullen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten meer met elkaar moeten afstemmen over de uitvoering van projecten en programma's.

Het is van belang duidelijker dan nu vast te leggen bij het beschikbaar stellen van budget of sprake is van een voornemen om uiteindelijk onteigening in te zetten als uiterste middel om tot verwerving van onroerende zaken te komen. Als er geen intentie is om te gaan onteigenen kan er ook geen volledige schadeloosstelling worden geboden aan een rechthebbende.

Gedoogplicht

Een bestuursorgaan dat het aangaat kan, voor de verwezenlijking van haar belang, aan een eigenaar een gedoogplicht opleggen. Dit is een minder ingrijpend middel dan onteigening want de eigenaar behoudt de eigendom. Net als bij onteigening moet eerst getracht worden minnelijk tot overeenstemming te komen.

Een gedoogplicht houdt in dit geval in dat de eigenaar moet gedogen dat op, in, of boven de grond werkzaamheden worden verricht en/of zaken worden aangebracht en onderhouden in het algemeen belang. De eigenaar heeft recht op een vergoeding. Een gedoogplicht moet worden gebruikt in plaats van een onteigening als onteigening en te zwaar middel zou zijn, bijvoorbeeld als de eigenaar, na het aanbrengen van de benodigde zaken, zijn eigendom nog zelf kan gebruiken.

Huur

De provincie kan onroerende zaken huren. Voor het realiseren van de meeste opgaven is de verkrijging van eigendom van een onroerende zaak, of een zakelijk recht daarop te verkiezen, omdat eigendom en zakelijke rechten sterkere rechten zijn. Bovendien kan het hebben van eigendom of zakelijk recht fiscaal gunstiger zijn in verband met compensatie van omzetbelasting.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt ook bevoegdheden voor de provincie. Voor het vestigen van een dergelijk voorkeursrecht door de provincie moet sprake zijn van een provinciaal belang. Provinciale Staten zijn bevoegd om het voorkeursrecht te vestigen. Gedeputeerde Staten kunnen, voor korte duur, een voorlopig voorkeursrecht vestigen.

Dit voorkeursrecht kan strategisch worden gebruikt, het is echter geen actief grondbeleidsinstrument. Alleen als een eigenaar van of zakelijk gerechtigde tot het registergoed dat is belast met het voorkeursrecht het voornemen heeft zijn onroerende zaak of zijn recht daarop te verkopen, dan moet hij de onroerende zaak, dat recht daarop eerst te koop aanbieden aan de voorkeursgerechtigde overheid. Onder de Omgevingswet wordt deze regeling op kleine onderdelen gewijzigd. Onder de huidige wet is een voorkeursrecht meestal tien jaar geldig, dezelfde periode als de geldigheid van het bestemmingsplan of inpassingsplan dat als grondslag heeft gediend. Onder de Omgevingswet is een eerste termijn meestal vijf jaar, afhankelijk van de grondslag. Die termijn van vijf jaar kan, onder voorwaarden, éénmaal worden verlengd met vijf jaar.

Bijlage A: Financiële gegevens grond

Deze bijlage geeft inzicht in de financiële geldstromen met betrekking tot aan- en verkopen door de provincie Zuid-Holland in de periode 2017 - 2020. Voor de goede orde: dit zijn indicatieve gegevens waarbij de verantwoording verloopt via de desbetreffende programma's Groen en Infra.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de baten en de lasten van de grondtransacties in de periode 2017 t/m 2020. Hieruit blijkt dat in deze periode voor ca. € 71 miljoen aan gronden zijn aangekocht en dat de grondverkoop en het beheer van deze gronden ruim € 82 miljoen hebben opgeleverd. Het merendeel van de lasten komt voor rekening van grondaankopen ten behoeve van de realisatie van infrastructuur en groen, en de baten door de verkoop van groen.

Tabel 1: aan- en verkoop gebouwen en gronden afgerond op miljoenen €

	2017	2018	2019	2020	Totaal
Aankoop infra	€ 9,0	€ 8,9	€ 14,1	€ 4,0	€ 36,0
Aankoop strategisch	-	-	-	-	-
Aankoop groen	€ 0,5	€ 13,4	€ 10,6	€ 11,0	€ 35,5
Aankoop overig	-	-	-	-	-
Totaal aankopen	€ 9,5	€ 22,3	€ 24,7	€ 15,0	€ 71,5

	2017	2018	2019	2020	Totaal
Verkoop infra	€ 1,1	€ 1,8	€ 2,2	€ 0,2	€ 5,3
Verkoop strategisch	-	-	-	-	-
Verkoop groen	€ 11,1	€ 38,0	€ 8,0	€ 6,0	€ 63,1
Verkoop overig	€ 2,0	€ 3,2	€ 0,5	€ 1,8	€ 7,5
Opbrengst beheer	€ 2,5	€ 1,8	€ 1,4	€ 1,0	€ 6,7
Totaal verkopen + beheer	€ 16,7	€ 44,8	€ 12,1	€ 9,0	€ 82,6

Bijlage B: Sturingsprincipes en -keuzen binnen de opgaven

Onderstaand een toelichting op de sturingsprincipes en -keuzen binnen provinciale opgaven die integraal c.q. in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Met deze beschrijving wordt inzicht gegeven hoe de sturingsfilosofie toegepast kan worden op actuele opgaven en welke rol de provincie kan innemen, alsmede welke grondinstrumenten haar dan ten dienste staan.

Gebiedsgerichte aanpak stikstof - *samenwerkende of realiserende provincie*

Bij de gebiedsgerichte aanpak van de stikstofuitstoot of -depositie is de sanering van de zogenaamde piekbelasters een van de instrumenten (bronmaatregel) waar de provincie een taak en rol in heeft. Het Rijk is de eerstverantwoordelijke, waarbij over de uitvoering, financiering en organisatie overleg is met de provincies. Ondanks deze rijksregie heeft de provincie een zelfstandige rol omdat – naast de piekbelasters – ook andere agrarische bedrijven klem zitten door de aangescherpte stikstofregelgeving en het de bedoeling is om deze maatregel in samenhang met andere opgaven te bezien zoals NNN of Veenweidestrategie/bodemdaling. Deze nieuwe stikstofrestricties en andere opgaven komen doorgaans bovenop vigerende cumulatieve beperkingen (zoals mogelijke externe veiligheid en verkeersoverlast) die schaalvergrotingsprocessen in de sector in de weg staan.

Als de provincie besluit te interveniëren dient vooraf inzichtelijk te zijn in welke rol zij dat gaat doen en in welke mate deze interventie de uitstoot/depositie reduceert, alsmede in welke mate dit bijdraagt aan andere doelen, gekoppeld aan een getoetst uitvoeringsplan waarin de onderstaande grondinstrumenten van toepassing kunnen zijn.

1. Vrijwillige aankoop van het bedrijf inclusief productierechten tegen marktwaarde. Bij de maatregel gerichte opkoop (MGA-1 en later in 2022 MGA-2) kunnen we productierechten aankopen plus gebouwen en grond.
2. Sec vrijwillige aankoop van de rechten tegen marktwaarde (subsidieregeling).
3. Gedeeltelijke aankoop gebouwen (optioneel Ruimte-voor-Ruimte rechten).
Voor de goede orde: RvR is een dekkingsbron, niet een reden om aan te kopen of om meer te kunnen bieden.
4. Het Rijk ontwerpt een generieke beëindigingsregeling (najaar 2022) ongeacht afstand tot N2000.
5. Subsidieregeling op aankoop (gedeeltelijke vergoeding verplaatsingskosten) voor bepaalde NNN-gebieden en/of bij gebiedsgerichte aanpak bij stikstof en/of bodemdaling.
6. Aankopen van ruilgrond tegen marktwaarde (voor specifieke provinciale doelen).
7. Aankopen op basis van volledige schadeloosstelling, waarbij bij aanvang van de verwerving middels een besluit van het bestuur van de provincie vast staat dat onteigening als ultimum remedium zal worden ingezet. Hierdoor wordt het mogelijk om naast de marktwaarde ook inkomens- en bijkomende schade te vergoeden. Bij verwerving wordt zoveel mogelijk gestreefd naar verwerving op minnelijke basis.

Bodemdalingsproblematiek - *samenwerkende of realiserende provincie*

In de Veenweidestrategie wordt voor een aantal deelgebieden (Nieuwkoop, Krimpenerwaard en Alblasserwaard) gewerkt aan een gebiedsplan/aanpak, waarbij het grondinstrumentarium een plek krijgt. Doorgaans zal de aanpak van deze opgave hand-in-hand gaan met andere opgaven (zoals de aanpak van stikstof of CO₂). Er kan worden overgegaan tot (actieve) aankoop van eigendom of de realisatiestrategie kan worden afgestemd op het Rijk en/of de Waterschappen (die nog geen eenduidige strategie hebben). De provincie kan dus anticiperend verwerven tegen marktwaarde. Bij voldoende compensat grond kan verplaatsing uitkomst bieden.

Evenals bij stikstof dient ook hier bij een actief grondbeleid de beheeropgave en eindbestemming vooraf duidelijk te zijn (financieel en organisatorisch) voordat kan worden overgegaan tot verwerving of verplaatsing, mede om te kunnen handelen conform de kernwaarden van het grondbeleid (waardebehoud, marktconformiteit etc). Omdat het einddoel dynamisch is bij de bodemdalingsopgave kan het voor de realisatie van deze ambitie nodig zijn gronden vast te houden als dit meer sturingsmogelijkheden geeft.

Woningbouw(versnelling) - *samenwerkende provincie*

Bij de woningbouwopgave zijn de grondinstrumenten in ontwikkeling, vanuit de grondhouding dat de inzet van het grondinstrumentarium dient te komen vanuit de gemeenten bij deze urgente maatschappelijke opgave. Ondanks het gemeentelijke primaat, vormen grond- en RO-beleid in samenhang een krachtige realisatiestrategie. De laatste jaren zet de provincie ook in op financieringsmaatregelen, zoals het toekennen van subsidies. Het is deze integrale aanpak (RO-beleid, grondinstrument en financiering) die de provinciale opgave ten aanzien van de woningbouw kan versnellen.

Ter illustratie: de provinciale opgave bij beton- en asfaltcentrales kan gediend zijn met een actievere provinciale rol. De provincie kan over gemeentelijke grenzen heen zowel ruimtelijke ordening bedrijven als grondposities innemen. De provincie kan dan zowel een nieuwe vestigingslocatie verwerven en/of aanbieden (bv Derde Merwede Haven) als een doorslaggevende katalysator zijn voor de woningbouwproductie op de achterlaatllocatie (bv Schieoevers). Een selectief actiever grondbeleid is logisch als de provinciale inzet aanvullend is op de gemeentelijke inzet. Hierbij kan concreet worden gedacht aan ons strategisch aankoopbudget en het creëren van meer planologische ontwikkelruimte (bij herontwikkelingen).

Voor strategische aankopen is in de begroting jaarlijkse een post van 15 miljoen opgenomen. Deze post is bedoeld voor de voorfinanciering van de aanschafwaarde van een aankoop en direct daarbij horende kosten (op te nemen op de balans) en dekking voor financiële risico's, zoals waardeverlies en rente. Een strategische aankoop dient door GS gemotiveerd worden als noodzakelijk onderdeel van de realisatiestrategie in het kader van een vastgestelde opgave en aansluiten bij de kernwaarden van ons grondbeleid.

Binnen deze opgave heeft een actiever grondbeleid naast kansen ook grotere risico's tot gevolg dan doorgaans bij de andere opgaven, omdat actief grondbeleid – binnen deze opgave – gedefinieerd kan worden als het door de overheid produceren van bouwgrond. Naast de bereidheid tot een actievere grondpolitiek is ook de beperkte menskracht en productiecapaciteit bij private partijen relevant, alsmede als grenzen aan de ambtelijke capaciteit (bij gemeenten).

De verwachting is dat het staande beleid wordt gecontinueerd: de overheid geeft private partijen de ruimte door te faciliteren in het ruimtelijk domein (o.a. bestemmingsplanwijzigingen). Als de overheid zowel een actieve als faciliterende rol inneemt, vergt dit een zorgvuldige afweging, de grens tussen privaat en publiek eenduidig en voorspelbaar te houden voor de markt.

Energietransitie - *samenwerkende of realiserende provincie*

In tegenstelling tot bij de woningbouwopgave wijst bij deze opgave de provincie in een aantal gevallen specifieke ontwikkelingslocaties aan (bijvoorbeeld voor windenergie). Voor deze locaties behoort een provinciaal bestemmingsplan c.q. inpassingsplan (PIP) tot de mogelijkheden. Dit maakt het mogelijk om de energietransitie te versnellen door grondaankopen. Als immers na de grondaankoop de planologie niet rond komt, kan dit door een PIP. Zo vormen RO-beleid en grondbeleid in samenhang een krachtige en uitvoerbare realisatiestrategie.

Infrastructuur - *realiserende provincie*

Voor de aanleg, reconstructie en onderhoud van provinciale infrastructuur is de provincie (eind)verantwoordelijk. Zij draagt zorg voor het ontwerp, de eventuele grondverwerving en aanbesteding. De gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de realisatie, maar zorgen wel voor de planologische borging. Het provinciale grondbeleid in deze is duidelijk “actief” te noemen.

Natuur en recreatie - *samenwerkende of realiserende provincie*

In het groene domein wordt het onteigeningsinstrument als ultimum remedium steeds vaker ingezet. Het voordeel van dit instrument is de legitimatie om tegen betaling van een volledige schadeloosstelling te kunnen aankopen. Daarmee maakt het de verplaatsing daadwerkelijk financieel mogelijk voor een ondernemer, omdat hij weer in een gelijkwaardige inkomens- en vermogenspositie wordt gebracht. Provinciale sturing is mede afhankelijk van de gebiedspartijen en behelst maatwerk. Generieke regels moeten niet zorgen dat we het maatschappelijke doel voorbij schieten, omdat immers bedrijfsomstandigheden specifiek zijn. In het verlengde hiervan kan worden verwezen naar de NNN-realisatiestrategie met bijbehorende grondinstrumenten en het onlangs door GS en PS vastgestelde Handelingskader NNN (inclusief ruimte voor aankoop, ruilgronden, aanpassing van de begrenzing en dus inzet van onteigening mits nodig).

Eigendomsoverdracht is een thema dat is geactualiseerd in het kader van het vasthouden van strategisch grondbezit, met de conclusie dat langer eigenaar blijven meer sturingsmogelijkheden geeft en mogelijk financiële voordelen.

Bijlage C: Gerelateerde spelregels/handelingskaders grondinstrumenten

1. Spelregels provinciaal strategisch grondbezit en strategische grondaankopen
2. Handelingskader vervreemding gesubsidieerde grond
3. Spelregels pachtuitgifte

Bijlage 1 bij de Uitvoeringsnota Grondbeleid

Provincie Zuid-Holland

**Spelregels provinciaal strategisch grondbezit
en strategische grondaankopen**

Definitieve versie

Juni 2022

Inhoudsopgave

Inleiding

Hoofdstuk 1 Grondinstrument strategisch grondbezit

- 1.1 Strategisch grondbezit als sturingsinstrument
- 1.2 Reikwijdte actief provinciaal grondbeleid
- 1.3 Opgavegericht grondbeleid en strategische grondposities

Hoofdstuk 2 Grondbezit als strategisch grondbezit

- 2.1 Huidige provinciale grondbezit
- 2.2 Randvoorwaarden strategisch vasthouden delen huidige provinciale grondbezit
- 2.3 Doorlooptijd strategisch grondbezit

Hoofdstuk 3 Strategische grondaankopen

- 3.1 Definitie strategische grondaankoop
- 3.2 Voorwaarden strategische grondaankopen
- 3.3 Financiële randvoorwaarden strategische aankopen

Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 4 Organisatie, beheer, financiële afwikkeling, besluitvorming en risico's

- 4.1. Organisatie
- 4.2 Tijdelijk beheer provinciaal grondbezit
- 4.3 Besluitvorming
- 4.4 Financiële verrekening tussen projecten en strategisch grondbezit
- 4.5 Administratieve vastlegging
- 4.6 Risico's

Inleiding

Het Handelingskader provinciaal grondbezit en strategische aankopen (GS: 20 november 2018) is geactualiseerd tot de onderhavige spelregels voor provinciaal grondbezit en strategische aankopen 2022. Deze spelregels maken integraal onderdeel uit van de 'Uitvoeringsnota Grondbeleid – een proactief en opgavegericht grondbeleid'.

PS en GS hebben aangegeven een pro-actiever grondbeleid te willen voeren. Hierin past ook de inzet van het instrument strategisch grondbezit en strategische aankopen.

De spelregels borduren voort op de door PS vastgestelde Beleidsnota "Een opgavegericht Grondbeleid 2018 - 2021" en het eveneens vastgestelde "Handelingskader provinciaal grondbezit en strategische aankopen" van 2018. De spelregels voor strategisch grondbezit en strategische aankopen zijn ten opzichte van het handelingskader uit 2018 inhoudelijk niet noemenswaardig veranderd. Wel heeft een actualisering plaatsgevonden om aan te sluiten op de actuele opgavegerichte organisatie en werkwijze van de provincie, alsmede zijn de spelregels waar nodig verhelderd. Of en hoe het strategische grondinstrument wordt ingezet voor de realisatie van provinciale doelen wordt bepaald binnen de provinciale opgaven (zie ook de paragraaf sturingsfilosofie en sturingsprincipes in de uitvoeringsnota grondbeleid).

Een toename van het strategische grondbezit zal leiden tot extra financiële lasten en risico's die adequaat dienen te worden toegelicht in het betreffende GS-besluit en indien nodig kan dit ook leiden tot begrotingswijzigingen via de bestuurlijke P&C-cyclus.

Hoofdstuk 1 Grondinstrument strategisch grondbezit

1.1 Strategisch grondbezit als sturingsinstrument

In de vigerende uitvoeringsnota grondbeleid komt het grondinstrument “strategisch grondbezit” expliciet aan de orde. In de sturingsfilosofie is het een belangrijk instrument om actief provinciale doelen en opgaven te realiseren. Actief sturen op grondbezit geeft armslag voor de provincie om te handelen met andere partijen bij grondaankopen. Dit in tegenstelling tot het faciliterende grondbeleid, waarbij de overheid kaders stelt en voorwaardenscheppend optreedt. Actueel is of de overheid (lees: de provincie) bij urgente opgaven een actief grondbeleid dient te voeren en strategische grondposities in te nemen, mede omdat dit meer ambtelijke capaciteit vergt en specifieke kennisexpertise. Tenslotte dient snel en slagvaardig te worden gereageerd op marktaanbiedingen als dit noodzakelijk is voor provinciale doelen.

1.2 Reikwijdte actief provinciaal grondbeleid

In het provinciale coalitieakkoord zijn de provinciale ambities geformuleerd. Grondbezit is een strategisch instrument om deze ambities te realiseren. De rol die de provincie kiest bij het realiseren van een ambitie is bepalend voor het grondinstrumentarium dat wordt ingezet. Zo zal een grondaankoop ten behoeve van een nieuwe provinciale weg bijdragen aan de ambitie “Bereikbaar Zuid-Holland” en zal een grondaankoop ten behoeve van natuurontwikkeling bijdragen aan de ambitie “Versterken natuur in Zuid Holland”. In beide gevallen wordt een actief grondbeleid gevoerd.

1.3 Opgavegericht grondbeleid en strategische grondposities

Een strategisch grondvoorraad kan worden gedefinieerd als grondbezit dat op korte tot middellange termijn in het kader van een realisatiestrategie ingezet zal worden voor de realisering van provinciale opgaven. Zo kan de strategische grondvoorraad enerzijds gebruikt worden om op de grond zelf doelen te realiseren en anderzijds kan de strategische grondvoorraad als ruilgrond worden ingezet, wanneer de verkopende partij meer baat heeft bij compensatiegrond dan bij een financiële vergoeding. Omdat beschikbare landbouwpercelen met een rendabele omvang schaarser worden in Zuid-Holland (zeker in combinatie met ontwikkelingsmogelijkheden) is een ruilportefeuille vaker een geschikt grondinstrument dan een financiële vergoeding. Om het provinciale ruilbezit op peil te houden kan actief en strategisch te worden verworven.

De provincie signaleert in specifieke gebieden een stapeling van opgaven met cumulatieve ruimteclaims die integraal dienen te worden aangepakt. Zeker als opgavedoelen nog niet zijn uitgekristalliseerd kan (tijdelijk) eigenaarschap in deze gebieden de sleutel tot succes zijn. Door anticiperend en assertief aan te kopen kan de provincie vroegtijdig een grondpositie verwerven, waardoor invloed kan worden uitgeoefend op de toekomstige ontwikkelingen waardoor deze sneller de gewenste richting uitgaan. Als binnen opgaven bruikbare gronden beschikbaar komen, zal de provincie proactief met de betreffende eigenaar in gesprek gaan om deze gronden te verwerven. Voor de goede orde: grondbezit is geen doel op zich, maar een middel dat ten dienste staat van provinciale opgaven.

Van de huidige grondportefeuille dient bepaald worden welke gronden strategisch zijn. Dit kan onder de volgende randvoorwaarden (die in het vervolg van deze spelregels worden uitgewerkt).

1. *Conditioes benoemen waaronder gronden aangemerkt kunnen worden als strategisch grondbezit.*
2. *Vaststellen wat binnen het huidige eigendom strategisch grondbezit is.*
3. *Bepalen wanneer een grondaankoop een strategische grondaankoop is.*

Hoofdstuk 2 Grondbezit als strategisch grondbezit

2.1 Huidige provinciale grondbezit

Het huidige provinciale grondbezit bestaat goeddeels uit gronden onder het provinciale wegen- en waternet (inclusief overhoeken), recreatieve gronden (RodS) en gronden als onderdeel van het Natuur Netwerk Nederland (NNN), alsmede daaraan gelieerde gronden uit het zogenaamde programma Grond-voor-Grond (GvG). Deze GvG gronden dienen weer verkocht te worden ter financiering van nieuwe natuur. NNN en GvG gronden zijn in 2014 provinciaal bezit geworden na de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Veel overtollige gronden zullen na de projectrealisatie weer vermarkt worden (mits deze gronden niet nodig zijn voor nieuwe provinciale opgaven). Het is daarom van belang dat de verkoopmedewerker van de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ) voorafgaand aan de verkoop controleert of het te verkopen provinciale bezit nog betekenis heeft binnen de realisatie van andere provinciale opgaven.

Samengevat

De provincie is eigenaar van gronden die:

1. *Overtollig zijn en verkocht kunnen worden.*
2. *Overtollig zijn, maar ingezet kunnen worden voor nieuwe opgaven.*
3. *Overtollig zijn, maar van strategische aard zijn en daarom worden vastgehouden.*

2.2 Randvoorwaarden strategisch vasthouden delen huidige provinciale grondbezit

Omdat beschikbare landbouwpercelen met een rendabele omvang schaarser worden en deze percelen als ruilgrond kunnen dienen (die mogelijk onteigening kunnen voorkomen), dient kritisch en toekomstgericht te worden afgewogen of verkoop de beste oplossing is. Dit laatste heeft met (financieel) succes plaatsgevonden in de gemeente Zuidplas, waar restpercelen van de gerealiseerde Moordrechtboog strategisch zijn vastgehouden ten behoeve van de ontwikkeling in de Zuidplaspolder. Om in aanmerking te komen voor de kwalificatie strategisch grondbezit dienen gronden te voldoen aan onderstaande criteria.

Samengevat

Het huidige provinciale grondbezit is strategisch als:

1. *percelen een rendabele omvang (circa 1 ha) hebben in relatie tot de opgave.*
2. *grondbezit dat onderdeel uitmaakt van een programma of beleidsopgave.*
3. *grondbezit dat geen onderdeel uitmaakt van een programma of beleidsopgave maar:*
 - *geschikt is als ruilgrond ten behoeve van provinciale doelen.*
 - *na een bestemmingsplanwijziging een ruimtelijk kwalitatieve en/of financiële meerwaarde oplevert.*

Toelichting van het in eigendom houden onder 2.

2a. Gronden onder provinciale infrastructuurplannen waar nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden (over de tracé-vaststelling).

2b. Gronden nabij het zoekgebied van duurzame energievormen, zoals windturbines en zonnepanelen.

2c. Gronden in bodemdalingsgebieden (zoals ten oosten van de A20 nabij Gouda).

Doorgaans is er nog geen projectbudget beschikbaar, waardoor deze gronden niet door het project kunnen worden overgenomen. Daarom kunnen deze gronden strategische worden vastgehouden (voor maximaal vijf jaar) tot de definitieve projectbesluitvorming (inclusief financiering).

Toelichting van het in eigendom houden onder 3.

Dit behelst gronden in strategische gebiedsontwikkelingen, zoals bedrijventerreinen, natuur- of woningbouwgebieden. Deze gronden vallen buiten specifieke beleidsopgaven, maar doorgaans is het slechts een kwestie van tijd voordat deze gronden wel binnen provinciale projectgrenzen vallen.

Een voorbeeld zijn de gronden die als onderdeel van een aankooptransactie ten behoeve van de Moordrechtboog als “strategische overhoeken” zijn vastgehouden. Recent zijn deze gronden voor meer dan de aanschafwaarde verkocht, waaruit extra verkeersveiligheidsmaatregelen zijn gefinancierd. Een ander voorbeeld zijn de gronden nabij het Bentwoud die in de directe invloedssfeer liggen van de Verlengde Bentwoudlaan en zodoende in plaats van een agrarische waarde een ontwikkelingswaarde krijgen op termijn. Anders gesteld: gronden die op termijn na een bestemmingsplanherziening een substantiële financiële meerwaarde creëren kunnen als strategisch worden gekwalificeerd.

Onder 3 vallen ook voormalige agrarische bedrijven (VAB) die dienen te worden herontwikkeld. Directe c.q. platte verkoop is onwenselijk of onmogelijk, omdat de vigerende agrarische bestemming niet kan worden gecontinueerd, mede omdat de provincie aangrenzend nieuwe natuur heeft gerealiseerd. Bovendien resulteert een bestemmingsplanwijziging van agrarisch naar wonen (waarbij de in slechte staat verkerende bedrijfsopstallen worden gesloopt) zowel in ruimtelijke kwaliteitswinst als een financiële meeropbrengst.

Aangekocht vastgoed dat na afronding van een project weer wordt verkocht (bijvoorbeeld ten behoeve van de Rijnlandroute) kan omwille van ruimtelijke en/of financiële overwegingen worden vastgehouden en overgeboekt naar het provinciale strategisch bezit. Kortom: ruimtelijke of financiële overwegingen kunnen resulteren in het administratief overgedragen naar “voorraad grond, strategisch bezit”, waarna wordt afgerekend met het project c.q. de opgave.

2.3 Doorlooptijd strategisch grondbezit

Strategische bezit wordt vijf jaar vastgehouden. Hierna wordt het bezit verkocht, tenzij de stakeholder waarvoor de grond strategisch wordt vastgehouden opnieuw verzoekt om het object langer te behouden.

Hoofdstuk 3 Strategische grondaankopen

3.1 Definitie strategische grondaankoop

Er is sprake van een strategische grondaankoop indien zich aankoopkansen voordoen voordat er sprake is van een voorbereidings- en uitvoeringsbesluit (lees: er is nog geen aankoopbudget). Pas na de projectfinanciering, zal het project de strategische aankoop binnen een jaar overnemen.

Om provinciale doelen sneller te realiseren wordt steeds vaker de wens geuit eerder en meer grondposities te verwerven. Daarom is er ook de mogelijkheid om over te gaan tot een strategische aankoop indien de betreffende ambitie-eigenaar hierom verzoekt hoewel er nog geen aankoopbudget beschikbaar is. Financiële consequenties en risico's worden in elk GS-besluit om strategische grond te verwerven meegenomen (inclusief een risico-paragraaf). Strategische grondaankopen en hieruit voortvloeiende kosten komen ten laste van de algemene middelen. De bedoeling is dat de betreffende ambitie de grond zo spoedig mogelijk overneemt inclusief bijbehorende financiële lasten en risico's, zodra het budget daarvoor beschikbaar is gesteld via de bestuurlijke P&C-cyclus. Strategische grondaankopen leiden ook tot een toename van de balanspost strategisch grondbezit en de daarmee gepaard gaande financieringskosten.

Samengevat

De provincie kan actief strategisch aankopen:

- *Indien de gronden liggen binnen de (ruimtelijke) opgaven en zullen bijdragen aan de realisatie daarvan.*
- *Er nog geen aankoopbudgetten zijn vastgesteld.*
- *Hier kunnen dus ook gronden onder vallen die als ruilgrond ingezet kunnen worden.*
- *Indien de eigenaren van de opgave (nu: ambitie-eigenaren) besluiten (strategische) grondposities te willen verwerven ter realisering van een (nog niet concreet uitgewerkt) beleidsdoel.*

3.2 Voorwaarden strategische grondaankopen

Strategische grondaankopen dienen te voldoen aan de volgende randvoorwaarden.

1. *De aankoop draagt bij aan de (toekomstige) realisatie van een provinciale opgave.*
2. *De aankoop heeft potentie voor de realisatie van een (ander) provinciaal doel.*
3. *De aankoop heeft meerwaarde door de strategische ligging in relatie tot (de ontwikkeling van) ander provinciaal bezit.*
4. *Er is aankoopbudget nodig voor de realisatie van een provinciale opgave, maar dat aankoopbudget is nog niet vastgesteld terwijl eigenaren van de opgave besluiten deze gronden nodig te hebben ter realisatie van opgaven binnen hun ambitie.*

1. *De aankoop draagt bij aan de (toekomstige) realisatie van een provinciale opgave.*

Een strategische grondaankoop maakt, in het kader van het opgave gerichte werken, de realisatie van (toekomstige) provinciale beleidsdoelen mogelijk. Hiertoe vallen ook aankopen die als ruilobject kunnen worden ingezet. Doorgaans is al een programma of project gestart, maar heeft nog geen definitieve besluitvorming en budgetafgifte plaatsgevonden voor grondaankopen. Na het uitvoeringsbesluit kan het project/programma de strategische aankoop binnen een jaar overnemen. Ter verduidelijking: bedoeld wordt dat binnen vijf jaar ná de strategische aankoop de dekking realiseren en als de dekking is gerealiseerd binnen een jaar de grond overnemen.

Voorbeeld

Bij de gebiedsgerichte aanpak stikstofuitstoot of -depositie is de sanering van de zogenaamde piekbelasters een van de instrumenten (bronmaatregel) waar de provincie een taak en rol in heeft. Het Rijk is de eerstverantwoordelijke, waarbij over de uitvoering, financiering en organisatie overleg is met de provincies. Ondanks deze rijksregie heeft de provincie een zelfstandige rol omdat – naast de piekbelasters – ook andere agrarische bedrijven klem zitten door aangescherpte stikstofregulering en het de bedoeling is om deze maatregel in samenhang met andere opgaven te bezien (zoals het NNN of de veenweidestrategie/bodemdaling). Deze nieuwe stikstofrestricties en andere opgaven komen doorgaans bovenop vigerende cumulatieve beperkingen (zoals mogelijke externe veiligheid en verkeersoverlast) die schaalvergrotingsprocessen in de sector in de weg staan. Als de provincie wenst te interveniëren, voorafgaand aan een getoetst uitvoeringsplan (waarin inzichtelijk is in welke rol zij dat gaat doen en in welke mate deze interventie de uitstoot/depositie reduceert, alsmede in welke mate dit bijdraagt aan andere doelen), kan deze aankoop als strategisch beschouwd worden.

2. De aankoop heeft potentie voor de realisatie van een (ander) provinciaal doel.

Met name binnen de NNN-realisatie komt het, als onderdeel van het onderhandelingsresultaat, voor dat het totale eigendom aangekocht moet worden in plaats van alleen het gedeelte dat noodzakelijk is voor de natuurontwikkeling. De niet benodigde gronden kunnen dan onder strategische bezit worden geplaatst.

Voorbeeld

In de Krimpenerwaard worden agrarische bedrijven aangekocht ten behoeve van de realisering van de beleidsopgave waarvan de zogenaamde “koppen” buiten de beleidsopgave vallen. Op deze “koppen” bevinden zich doorgaans de agrarische bedrijfswoningen. In de businesscase van de Krimpenerwaard is geen rekening gehouden met een dergelijke totale aankoop. Eigenaren geven tijdens de aankooponderhandeling doorgaans aan alleen het gehele eigendom te willen verkopen; dus inclusief de “koppen”. In principe komt de totale aankoop ten laste van het project waarbij de restverkoop als opbrengst kan worden ingeboekt. De aankoop van een “kop” kan ten laste worden gebracht van het strategische bezit. Bij het programma Krimpenerwaard is dit al binnen de Stuurgroep besloten en hierdoor wordt het programma (in financiële zin) niet belast. Binnen het programma strategische bezit kan deze “kop” geoptimaliseerd worden (door omzetting van het agrarisch bouwblok naar een reguliere woonbestemming) en vervolgens worden vermarkt. Eventuele meer- of minderopbrengsten komen ten gunste c.q. ten laste van het strategische bezit.

3. De aankoop heeft meerwaarde door de strategische ligging in relatie tot (de ontwikkeling van) ander provinciaal bezit.

Het kan voorkomen dat een object in de directe omgeving van te verkopen provinciaal bezit te koop is. Door aankoop van dit object kan het provinciale bezit in (ruimtelijke) kwalitatieve zin en/of financiële zin worden geoptimaliseerd.

Voorbeeld

Een object dat te koop staat, maar ingeklemd ligt tussen provinciaal eigendom, dat in het kader van GvG verkocht zal worden. De aankoop van het object vergroot de ruimtelijke kwaliteit en verruimt het verkoop-/ontwikkelpotentieel van de te verkopen GvG-percelen. Indien het object wordt aangekocht kunnen de GvG-percelen aan deze strategische aankoop worden toegevoegd. Een totaal ontwikkeling resulteert in een ruimtelijke kwaliteitsverbetering en genereert een financiële meerwaarde.

4. Er is aankoopbudget nodig voor de realisatie van een provinciale opgave, maar dat aankoopbudget is nog niet vastgesteld terwijl eigenaren van de opgave besluiten deze gronden nodig te hebben ter realisatie van opgaven binnen hun ambitie.

Over het algemeen wordt strategisch aangekocht om de realisatie van een provinciale opgaven mogelijk te maken. Deze opgaven zullen doorgaans een andere bestemming c.q. gebruik vragen dan de vigerende bestemming of gebruik. Vooruitlopend op een realisatie- of uitvoeringsstrategie en planologische borging kan, op voordracht van de betreffende ambitie-eigenaar, overgegaan worden tot een strategische aankoop. De betreffende ambitie-eigenaar dient voor de benodigde GS- en PS-besluitvorming te zorgen waarbij binnen uiterlijk vijf jaar de financiële dekking dient te zijn geregeld.

Voorbeeld

Als verouderde bedrijventerreinen tot woningbouwlocaties worden getransformeerd is het complex een compensatielocatie te vinden binnen de gemeentegrenzen (voor de te verplaatsen bedrijven). De provincie kan in voorkomend geval - vanuit haar gemeente overstijgende rol - op verzoek van de gemeente een bijdrage leveren aan de zoektocht naar een compensatielocatie.

Voorts kan worden gedacht aan strategisch verwerven om de energietransitie te kunnen versnellen. Hierbij kan worden gedacht aan zoekgebieden voor duurzame energie.

3.3 Financiële randvoorwaarden strategische aankopen

Een strategische aankoop is een zogenoemde “gelegenheidsaankoop” waarbij in een vroegtijdig stadium een grondpositie wordt verworven. Een strategische aankoop kan alleen als sprake is van een minnelijke, marktconforme transactie. Aankopen tegen volledige schadeloosstelling vinden pas plaats nadat de ruimtelijke plannen (bestemmings- of inpassingsplannen) bestuurlijk vastgesteld zijn en er is bepaald dat onteigening mogelijk is.

Alle gronden die hier, in administratieve zin, ondergebracht worden moeten binnen vijf jaar worden overgenomen. Zo niet dan worden de gronden weer vermarkt. Door vroegtijdig een grondpositie te verwerven kan de provincie een opgave naar verwachting sneller realiseren.

Hoofdstuk 4 Organisatie, beheer, financiële afwikkeling, besluitvorming en risico's

4.1 Organisatie

De bestuurlijk opdrachtgever (BO) voor het programma strategisch grondbezit is de portefeuillehouder Grond en de ambtelijk opdrachtgever (AO) is het OGZ-bureauhoofd. De AO wijst de projectleider aan die verantwoordelijk is voor:

- het bepalen van het strategisch eigendom (als onderdeel van het provinciale grondbezit) en het voorbereiden van de GS-besluitvorming;
- strategische aankopen eventueel in overleg met de beleidsmedewerkers uit de opgaven waarvoor de aankoop bedoeld is;
- het tijdelijke beheer van de strategische gronden;
- het bewaken dat strategische gronden door beleidsafdelingen worden overgenomen;
- het vermarkten van strategische gronden (na bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen).

4.2 Beheer provinciaal grondbezit

De verkoopprogramma's kunnen zowel gronden behelzen die ruimtelijke potentie hebben, als gronden die benodigd kunnen zijn voor toekomstige provinciale doelen. Als beleidsafdelingen hiervoor realisatiestrategieën hebben laten vaststellen, dan kan de betreffende grond als strategische worden aangemerkt. Ook als er nog geen beleid is, kan een afweging plaatsvinden (door OGZ al dan niet in overleg met de opgavemanager en (al dan niet) na overleg met de portefeuillehouder) om de grond als strategisch te bestempelen. Het (tijdelijke) beheer van de strategisch aan te kopen gronden ligt bij OGZ. De hierbij behorende kosten en verwachte beheerperiode maken onderdeel uit van de besluitvorming. Met andere woorden: de beheerkosten dienen vooraf geraamd en meegenomen te worden in het GS- besluit om tot een strategische grondaankoop over te gaan. Via de bestuurlijke P&C-cyclus zal het benodigde budget voor het beheer van het strategische grondbezit beschikbaar moeten worden gesteld ten laste van de algemene middelen.

4.3 Besluitvorming

OGZ is verantwoordelijk voor de besluitvorming van het strategische aankoopvoorstel via de portefeuillehouder Grondzaken (geen mandaatbesluit). Indien de eigenaar van de opgave verzocht heeft tot aankoop over te gaan zal deze meegenomen worden in het advies en de besluitvorming. Het penvoerderschap van het aankoopvoorstel ligt bij OGZ. Een voorstel tot strategische aankoop wordt onderbouwd aan de hand van de provinciale beleidsrealisatie (inclusief een financiële risico-analyse). De besluitvorming over de lijst van het huidige provinciaal grondbezit dat als strategisch wordt aangemerkt, wordt separaat voorbereid en voorgelegd aan GS.

4.4 Financiële verrekening tussen projecten en strategisch grondbezit

Provinciaal bezit dat als strategisch is aangemerkt wordt binnen de financiële administratie overgeboekt vanuit het project naar de balanspost strategisch grondbezit. Deze overboeking geschiedt op basis van de aanschafwaarde/boekwaarde. Het project heeft deze verkoopopbrengst ingecalculeerd, waardoor het project geen extra financieel risico heeft en bovendien sneller overtollige grond kan afstoten. Er wordt naar gestreefd om deze als strategisch aangemerkte grond zo spoedig mogelijk onder te brengen bij een ambitie. De grond wordt dan overgeboekt van de balanspost strategisch grondbezit naar de betreffende ambitie/opgave. Hierbij zullen tevens alle tot dat moment gemaakte kosten worden verrekend met het project.

Een bijzonder geval doet zich voor, zoals hiervoor beschreven, indien de grond als strategisch wordt aangemerkt, omdat er mogelijkheden zijn om financiële en/of ruimtelijke meerwaarde te creëren. Als gronden zijn bewerkt, in de zin van een bestemmingsplanherziening, (partiële) sloop, of andere

ontwikkelingen, zullen de grondopbrengsten doorgaans hoger zijn dan de inbrengwaarde. Dit betreft dus alleen zogenoemde herontwikkelingsprojecten. Deze eventuele meerwaarde komt ten gunste van het strategisch bezit. Alle samenhangende kosten, zoals tijdelijke beheerkosten en sloopkosten, alsmede eventuele investerings- en proceskosten komen in de exploitatie te laste van de algemene middelen. In het hiervoor benodigde GS-besluit dient de (financiële) business case te worden verwerkt.

Indien strategische grond niet langer nodig is voor de ambitie waar het aanvankelijk voor gekocht was – bijvoorbeeld als gevolg van een politiek-bestuurlijke herprioritering – en de grond is conform de algemene beleidslijn niet inzetbaar voor een andere ambitie, dan zal deze strategische grond worden verkocht. De baten komen dan ten gunste van de algemene middelen. Met deze baten dienen bij voorkeur de gemaakte kosten en de afwaarderingslast voor de boekwaarde te worden gecompenseerd. De ervaring leert dat binnen de schaarste van de Zuid-Hollandse grondmarkt het risico op waardedaling beperkt is.

4.5 Administratieve vastlegging

Naast het vasthouden en aankopen is de wijze van administreren en beheren van de gronden van belang. Voor strategische aankopen is in de begroting jaarlijks een bedrag opgenomen van maximaal € 15 mln. Deze post is bedoeld als voorfinanciering van de aanschafwaarde van een aankoop en direct daarbij behorende kosten zoals notariskosten (op te nemen op de balans). Hiernaast zal voor de dekking van de financiële lasten, zoals waardeverlies, rente, zakelijke lasten en beheer- en onderhoud, alsmede voor mogelijke herontwikkeling, budget in de exploitatiebegroting dienen te worden opgenomen ten laste van de algemene middelen. De hiervoor benodigde budgetten dienen op GS- en/of PS-niveau beschikbaar te worden gesteld via de bestuurlijke P&C-cyclus. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarstukken zal de ontwikkeling van het strategische grondbezit worden toegelicht. Zie ook de financiële verrekening met het project zoals hiervoor aan de orde gesteld.

4.6 Risico's

Aankopen hebben veelal betrekking op agrarische grond met een enkele uitschieter naar een (agrarische) bedrijfswoning of (agrarisch) bedrijf. Besluiten tot strategische aankoop van kapitaalcrachtige bedrijven (in binnenstedelijke gebieden) zijn niet aan de orde. Strategische bezit dat niet nodig is voor de beleidsrealisatie wordt weer vermarkt, waarbij het risico is beperkt tot fluctuatie van marktprijzen. In het aankoopproces worden zoals te doen gebruikelijk de risico's zoveel mogelijk beperkt door bijvoorbeeld onafhankelijke taxaties en milieukundige onderzoeken.

Bijlage 2 bij de Uitvoeringsnota Grondbeleid

Provincie Zuid-Holland

Handelingskader vervreemding gesubsidieerde grond

GS-besluit: PZH-2018-669474242 – dd 11-12-2018

Handelingskader Vervreemding gesubsidieerde grond

1. Aanleiding

Met de vaststelling van het Kaderbesluit Groen 2018 (juni 2018) hebben Provinciale Staten de gewijzigde realisatiestrategie voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Zuid-Holland vastgesteld. De realisatiestrategie is gericht op de versnelde realisatie van het NNN in Zuid-Holland. Hierbij wordt ten behoeve van de beheerefficiëntie gestreefd naar logische natuureenheden.

Momenteel is in een aantal situaties sprake van een versnipperd eigendom en beheer bij terreinbeherende organisaties (TBO's). Vanaf de jaren zeventig tot het jaar 2013 hebben de TBO's Natuurmonumenten en Zuid-Hollands Landschap namelijk met aankoopsubsidie van Rijk en/of provincie gronden aangekocht ten behoeve van de realisatie van het NNN. Staatsbosbeheer kwam niet in aanmerking voor de provinciale aankoopsubsidie regelingen. Als gevolg van zowel de herijking van het NNN als van het gelijkberechtigingsbeleid is de afronding van bestaande, incomplete terreinen van TBO's niet langer vanzelfsprekend. In sommige gevallen zijn met aankoopsubsidie verworven percelen buiten de NNN-begrenzing gevallen.

Grondruil blijkt een effectief middel om (alsnog) tot afgeronde eenheden van bestaande natuurgebieden te komen en om particuliere eigenaren te faciliteren bij het realiseren van het NNN (zelfrealisatie). Gebiedspartijen zoeken naar mogelijkheden om deze ruilingen voortvarend aan te pakken.

Bij vervreemding van gesubsidieerde gronden doet zich echter een knelpunt voor. Aan de aankoopsubsidie zijn destijds voorwaarden voor eventuele vervreemding verbonden. De bijdragen van Rijk en provincie en de voorwaarden verschillen in de loop der tijd, zoals de volgende voorbeelden laten zien:

Subsidieregeling	Jaartal	Bijdrage Rijk	Bijdrage provincie	Voorwaarde vervreemding
Subsidieregeling Groene Ruimte	2004	50 %	50 %	Een subsidieontvanger die registergoederen die hij mede door middel van provinciale subsidie heeft verworven, geheel of gedeeltelijk vervreemdt, is, in aanvulling op het bepaalde in artikel 1:14 sub a Asv verplicht aan de provincie een percentage van het verkoopbedrag te betalen dat gelijk is aan het percentage van de provinciale subsidie in de verwervingskosten.
Subsidieregeling Landelijk gebied Zuid-Holland	2009	-	100 %	Een subsidieontvanger die registergoederen die hij mede door middel van provinciale subsidie heeft verworven, geheel of gedeeltelijk vervreemdt, is verplicht aan de provincie een percentage van het verkoopbedrag te betalen dat gelijk is aan het percentage van de provinciale subsidie in de verwervingskosten.
Subsidieregeling Landelijk Gebied Zuid-Holland	2013	-	85 %	Verbod op vervreemding, tenzij toestemming GS. Verleende aankoopsubsidie dient te worden terugbetaald

De essentie van de voorwaarden is dat de subsidieontvanger bij vervreemding moet terugbetalen, hetzij de verleende subsidie (SLG 2013), hetzij het hele verkoopbedrag (voorgaande subsidieregelingen).

Het gaat hierbij om diverse regelingen met steeds wisselende subsidiebepalingen. De oudste subsidieregeling dateert uit de jaren zeventig (Subsidieregeling Aankoop Natuurterreinen Zuid-Holland). Het in de (papieren) archieven achterhalen van de (soms decennia oude) subsidiebeschikkingen, het vaststellen van het exacte subsidiebedrag per perceel en het vaststellen van de wijze van financiering (Rijk, provincie of beiden) is niet onmogelijk, maar wel arbeidsintensief en brengt hoge administratieve lasten met zich mee. Dit ingewikkelde en arbeidsintensieve traject is voor de betreffende partijen een dermate grote blokkade dat grondruilen nu niet tot stand komen.

Al met al komt de motor voor de door alle betrokken partijen gewenste grondruil nu niet op gang, waardoor de gewenste versnelling van de realisatie van de provinciale doelen op het gebied van NNN, weidevogels/iconsoorten en kosteneffectief beheer belemmerd worden.

2. Uitwerking vervreemding gesubsidieerde gronden

Als alternatief voor het terugbetalen van de verleende subsidie of verkoopopbrengsten bij vervreemding wordt de volgende procedure gehanteerd:

1. Provincie Zuid-Holland faciliteert het ruilen van gronden ten behoeve van de realisatie van de natuurdoelen.
2. Gesubsidieerde grond wordt op basis van hectare-voor-hectare geruild, in plaats van via een financiële taxatie. Grond wordt hierbij 'om niet' door de provincie aangekocht en een zelfde areaal wordt door de provincie 'om niet' verkocht aan de TBO.
3. Bij het besluit tot aankoop van gesubsidieerde grond verleent de provincie gelijktijdig 'onthefing' van de oude subsidievoorwaarden; de TBO hoeft dus geen subsidie/verkoopbedrag terug te betalen.
4. Bij de verkoop van grond door de provincie aan de TBO wordt een antispeculatie- en meerwaardeclausule in de verkoopovereenkomst opgenomen. Op deze wijze zijn voor de TBO de voorwaarden met betrekking tot de verkochte en gekochte gronden gelijk.
5. Met de TBO wordt op voorhand afgesproken dat het ruilen per saldo op nul uitkomt. De provincie houdt hiervoor een boekhouding bij. Deze 'hectarebalans' is meerjarig en wordt na realisatie van het NNN, uiterlijk in 2027, afgesloten. Een eventueel overschot wordt afgerekend op basis van de getaxeerde marktconforme natuurwaarde.
6. Wanneer het gronden betreft in het werkgebied van de Stuurgroep Krimpenervaard of de Stuurgroep Gouwe Wiericke, dan wordt voorafgaand aan de grondruil advies gevraagd aan de betreffende stuurgroep.
7. De door de provincie gekochte gesubsidieerde gronden komen beschikbaar voor zelfrealisatie. Hiervoor gelden de huidige regels conform de Nota Grondbeleid.

Deze aanpak heeft diverse voordelen:

- Provinciale doelen worden sneller bereikt, mede omdat blokkades voor TBO's op deze wijze worden verminderd/weggenomen.
- Er hoeft geen verrekening van de 'oude' subsidie plaats te vinden, dus lagere administratieve lasten.
- Er hoeft ook geen 'nieuwe' subsidie ingezet worden. Afwaarderingssubsidie voor de geruilde grond in de NNN kan namelijk achterwege blijven. De provincie waardeert immers zelf al direct af door bij (door)verkoop via de kwalitatieve verplichting natuurvoorwaarden op te leggen. Via het openstellingsbesluit SKNL zal de provincie deze percelen uitsluiten van afwaarderingssubsidie.

- Het aldus tegen elkaar 'wegstrepen' van subsidieregimes leidt tot korte doorlooptijden. Dit draagt bij aan de gewenste versnelling van de realisatie van het NNN.
- De provincie kan actief sturen op kwaliteitsborging door de grond door te verkopen met een kwalitatieve verplichting en/of – indien gewenst - aanvullende inrichtingsverplichtingen op te nemen in de verkoopovereenkomst. Verkoop van provinciale NNN-grond met voorwaarden is regulier beleid, ongeacht wie de koper is.
- Economisch voordeel voor de TBO bij eventuele verkoop van de 'nieuwe' grond wordt uitgesloten, want de aldus gekochte grond kan niet te gelde worden gemaakt. Met het antispeculatiebeding en de meerwaardeclausule voor onbepaalde tijd gaat de volledige verkoopopbrengst (indien de TBO de 'nieuwe' grond in de toekomst zou verkopen) namelijk terug naar de provincie. Hiermee blijft het doel dat destijds met de bij subsidieverlening opgelegde terugbetalingsverplichting werd beoogd, namelijk het voorkomen van economisch voordeel met behulp van overheidssteun, als het ware verplaatst van de 'oude' gesubsidieerde grond naar de nieuw geruilde grond.

3. Reikwijdte Handelingskader

Het Handelingskader wordt toegepast voor gronden waarmee gehele of gedeeltelijke provinciale aankoopsubsidie is gemoeid en binnen de provincie Zuid-Holland is gelegen¹. Het Handelingskader kan ook worden toegepast indien de te vervreemden grond met Rijksmiddelen is bekostigd en waarbij provinciale medewerking (voor een grondruil) is vereist.

4. Werkproces vervreemding

Opdrachtgever voor de vervreemding conform het Handelingskader is de programmamanager NNN; de uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van hoofd Ontwikkeling en Grondzaken.

4.1. Verzoek tot aankoop

De betrokken TBO doet een schriftelijk verzoek aan de provincie tot aankoop van de betreffende gesubsidieerde grond. In het verzoek wordt de aanleiding toegelicht, bijvoorbeeld een grondruil. Het verzoek wordt verder onderbouwd met de provinciale doelen die hiermee beoogd worden. De TBO geeft ook aan of er een wens is om gronden te ruilen en zo ja, welke. Indien de te vervreemden gronden gelegen zijn in een gebiedsproces, zoals Krimpenerwaard of Gouwe-Wiericke, wordt het advies van de Stuurgroep als bijlage toegevoegd.

4.2. Besluitvorming provincie

Het verzoek tot aankoop wordt bij de afdeling Grondzaken (OGZ) in behandeling genomen. OGZ wint advies in bij de afdeling Water en Groen (AWG). AWG stelt een schriftelijk advies op omtrent de wenselijkheid van deze aankoop, rekening houdend met het eventuele advies van de Stuurgroep. Het afdelingshoofd Ontwikkeling en Grondzaken neemt het AWG-advies mee in het voorstel voor besluit tot aankoop (waarbij dan ook toestemming wordt verleend voor vervreemding en afgezien wordt van terugbetaling, daartoe apart gemandateerd door GS). Indien er gelijktijdig ook grond aan de TBO wordt verkocht, wordt in de verkoopovereenkomst een kwalitatieve verplichting en een antispeculatiebeding en meerwaardeclausule opgenomen. Na besluitvorming volgt notariële levering.

4.3. Administratie hectarebalans

OGZ houdt de aan- en verkopen bij in een hectarebalans (per TBO). Jaarlijks wordt de stand van zaken in een brief aan de TBO vastgelegd.

¹ Het Handelingskader geldt niet voor de door de provincie Zuid-Holland gesubsidieerde natuurgebieden in de Vijfheerenlanden die overgaan naar de provincie Utrecht.

Bijlage 3 bij de Uitvoeringsnota Grondbeleid

Provincie Zuid-Holland

Spelregels pachtuitgifte

Definitieve versie

Juni 2022

Spelregels pachtuitgifte

Provinciale gronden worden uitgegeven conform de artikelen 7:311 tot en met 7:399^e van het Burgerlijk Wetboek (BW). De onderhavige spelregels borduren voort op de op 3 april 2018 door Gedeputeerde Staten (GS) vastgestelde Handelingskader Pacht 2018-2022 (provinciaal blad 6227). Voorts vindt de pachtuitgifte plaats binnen de kaders van het provinciaal grondbeleid (zie paragraaf 3.2 van de uitvoeringsnota grondbeleid) en sluit aan op de opgaven van de provincie. Deze spelregels voor de pachtuitgifte hebben betrekking op alle provinciale eigendommen die agrarisch geëxploiteerd kunnen worden.

Algemeen

De agrarische gronden in bezit van de provincie worden de komende jaren ingericht voor natuur en/of recreatie of worden verkocht als deze gronden geen provinciaal doel dienen ten gunste van het budget voor de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). In de tussentijd worden deze agrarische gronden, voor zover niet al ingericht, in geliberaliseerde pacht uitgegeven. De oppervlakte kan komende jaren fluctueren door verkopen, het inrichten van natuurgebieden of door grondaankopen voor natuur (programma NN-ZH) of andere doelen zoals op het gebied van stikstof en de Veenweidestrategie/bodemdaling.

Kernwaarden pachtuitgifte

Voor de pachtuitgifte wordt aangesloten bij de in de Financiële Verordening vastgestelde kernwaarden. Daarnaast is de pachtuitgifte proactief en opgavegericht. De meest relevante kernwaarden zijn uitgewerkt voor de pachtuitgifte.

- **Marktconformiteit**

Dit betekent dat de pacht prijzen worden vastgesteld op basis van een getaxeerde methode waarop de geliberaliseerde pacht prijs op zodanige wijze dat de markt niet wordt verstoord. Deze getaxeerde methode zal elke vier jaar worden getoetst door een onafhankelijke externe taxateur. De pacht prijzen worden jaarlijks door GS vastgesteld.

- **Transparantie, integriteit en level-playing-field**

Dit betekent dat de (jaarlijkse) pachtuitgifte openbaar bekend wordt gemaakt en dat iedereen die voldoet aan de criteria, zich kan aanmelden als belangstellende. Het level playing field (open speelveld) biedt in principe aan iedere agrariër met een hoofdberoep in de landbouw (conform artikel 7:311 en 7:312 BW) de gelegenheid om voor pacht in aanmerking te komen. Om die reden wordt gekozen voor een 'belangstellingsregistratie' via de provinciale website. Deze wordt bovendien in de regionale bladen aangekondigd. Bij de bekendmaking wordt duidelijk gemaakt welke criteria van toepassing zijn. Hiermee is de belangstellingsregistratie transparant en wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel.

- **Waarde- en functiebehoud**

Het grondbeleid is gericht op waardebehoud van vastgoed in brede zin. Hiermee wordt zowel economische als maatschappelijke waarde bedoeld.

Waardebehoud voor gronden die later als agrarische grond worden verkocht, wordt dus anders ingevuld dan waardebehoud voor gronden die later in het kader van NNN worden ingericht als natuur. Waardebehoud kan leiden tot aanvullende voorwaarden in de pachtovereenkomst.

- Uit oogpunt van waardebehoud worden duidelijke eisen gesteld aan de belangstellenden. Zo worden alleen agrariërs (conform artikel 7:311 en 7:312 BW) toegelaten.
- Voor akkerbouwpercelen geldt bovendien dat ten behoeve van de bodemkwaliteit de teelt op de provinciale pachtpercelen wordt voorgeschreven.

- **Proactief en opgavegericht**

Het provinciaal grondbeleid en daarmee de pachtuitgifte is proactief en opgavegericht. Beperkende pachtvoorwaarden kunnen indien de inrichtingsmaatregelen dit eisen in pachtovereenkomsten worden opgenomen. Dit wordt dan ook in de besluitvorming van de betreffende opgave als instrument meegenomen. Via tijdelijk beheer en pachtuitgifte wordt ingespeeld op de toekomstige / nieuwe functie van de grond. Afhankelijk van de opgave kan de duur van de pachtovereenkomst variëren.

Categorieën grond

- **Agrarische grond**

Gebieden zonder natuurbestemming worden in afwachting van verkoop, in geliberaliseerde pacht uit te geven, waarbij in de pachtovereenkomsten ten behoeve van biodiversiteit beperkingen en voorwaarden worden gesteld met betrekking tot het gebruik van gewasbescherming en bestrijdingsmiddelen.

- **Natuurgrond met beperkte agrarisch gebruiksmogelijkheden binnen NNN**

Binnen de NNN-begrenzing worden gronden in geliberaliseerde pacht uitgegeven met voorwaarden ter versterking van de natuurwaarden, biodiversiteit, het tegengaan van bodemdaling en CO₂-reductie. De pachtuitgifte vindt plaats onder beperkende voorwaarden gebaseerd op realisatie van het toekomstig natuurdoel. Het gaat hierbij onder andere om beweiding, maaibeheer en bemesting volgens vastgesteld regime.

- **Agrarische grond met natuurwaarde buiten NNN**

In het door Gedeputeerde Staten vastgestelde Natuurbeheerplan Zuid-Holland wordt ook agrarische grond met natuurwaarde buiten het NNN beschreven. In deze gebieden wordt agrarisch beheer uitgevoerd ten behoeve van weidevogels, akkerfauna en -flora, slootkanten, droge verbindingzones, en ter versterking van de natuurwaarden, biodiversiteit, het tegengaan van bodemdaling en CO₂-reductie. Op deze gronden kunnen bij pachtuitgifte beperkende voorwaarden worden gesteld vergelijkbaar met pachtuitgifte binnen NNN ten behoeve van natuurrealisatie en het vergroten van de biodiversiteit conform het geldende natuurbeheerplan.

Criteria pachtuitgifte

Bij de aankondiging voor het openstellen van de inschrijving als belangstellenden voor pachtgrond in regionale bladen en op de provinciale website wordt een uitleg gegeven van de algemene en toewijzingscriteria die gelden bij de pachtuitgifte. Zolang de grond provinciaal eigendom is of ten behoeve van een project benodigd is, wordt deze grond tijdelijk beheerd en veelal in geliberaliseerde pacht uitgegeven.

Algemene criteria

Om in aanmerking te komen voor pachtgronden van de provincie Zuid-Holland gelden een aantal algemene criteria.

De agrariër die belangstelling heeft voor grond:

- is een agrariër in de zin van artikel 7:311 en 7:312 BW; zich als belangstellende ingeschreven bij de provincie Zuid-Holland middels het e-formulier op de website van de provincie Zuid-Holland;
- accepteert, indien van toepassing, het teeltplan voor bouwland opgesteld door de provincie;
- heeft voldaan aan de verplichtingen van voorgaande jaren. De belangstellende komt niet in aanmerking voor pacht indien hij/zij verplichtingen uit voorgaande jaren, zoals

opgenomen in de pachtovereenkomst, niet is nagekomen. Controle hierop vindt plaats door de provinciale beheerders;

- accepteert de beperkende maatregelen op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en bestrijdingsmiddelen;
- accepteert, voor zover van toepassing, de beperkende (natuur)voorwaarden voor pacht;
- maakt gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die goedgekeurd zijn door de Stichting Milieukeur goedgekeurde middelen, de zogenaamde "Planet-Proof"middelen
- is zich er van bewust dat op de pachtovereenkomst de Beleidsregel Wet Bibob Zuid-Holland 2021 van toepassing is.

Toedelingscriteria

- De afstand van de bedrijfsgebouwen en de pachtgrond is bepalend voor het verkrijgen van pachtgrond. Daarom gaan bedrijven, waarvan de bedrijfsgebouwen binnen een straal van vijf kilometer van het te verpachten perceel zijn gelegen voor op andere bedrijven. Vervolgens wordt een tweede cirkel toegepast waarbij bedrijven binnen een straal van twaalf kilometer voor gaan op andere bedrijven buiten deze straal. Maatwerk wordt toegepast als daarna nog te verpachten grond overblijft;
- Uitgangspunt is een evenredige verdeling onder de belangstellende pachters. Uitzondering op deze regel zijn de afspraken die gemaakt worden met de zelfrealisatoren, die op eigen grond natuur / agrarische natuur realiseren;
- Bij de uitgifte wordt de vraag naar grond afgestemd met het aanbod van pachtgrond;
- Uitgangspunt is dat de agrarische bedrijfsvoering in beperkte mate afhankelijk is van de pachtuitgifte door de provincie. Om dit toetsbaar te maken, geeft de provincie niet meer dan 50% van de huidige bedrijfsomvang in geliberaliseerde pacht uit aan dezelfde pachter. Uitzondering zijn de afspraken met de zelfrealisatoren;
- Het pachten van grond is geen vanzelfsprekendheid van (dezelfde) pachtgrond. Voor belangstellenden die al meerdere jaren gronden hebben gepacht, mag het geen vanzelfsprekendheid zijn het volgende jaar weer te kunnen pachten.

Pachtprijzen en pachtprocedure

• Pachtprijzenbesluit

De hoogte van de pachtprijzen wordt bepaald door een door een onafhankelijke taxateur getaxeerde methode die eens in de vier/vijf jaar wordt herzien. Hierbij wordt rekening gehouden met marktconformiteit en beperkende voorwaarde deze pachtprijzen worden jaarlijks door Gedeputeerde Staten vastgesteld door middel van het pachtprijzenbesluit.

Voor de beperkende voorwaarden voor het behoud van kwaliteit van bodem, water en structuur en natuurwaarden en het versterken van de biodiversiteit gelden aangepaste pachtprijzen.

De pachtprijzen zijn in beginsel vrij van btw.

• Pachtprocedure

De provincie biedt de beschikbare gronden voor (jaarlijkse) pachtuitgifte aan volgens het volgende globale tijdschema⁵:

15 april – 15 mei	Aankondiging voor het openstellen van de inschrijving als belangstellenden voor pachtgrond in regionale bladen en op de provinciale website.
15 mei – 1 augustus	Belangstellingsregistratie via een e-formulier (* er kan niet op een specifiek perceel worden ingeschreven).
1 augustus – 1 november	Inventarisatie inschrijvingen, vaststellen pachtprijzen besluit.

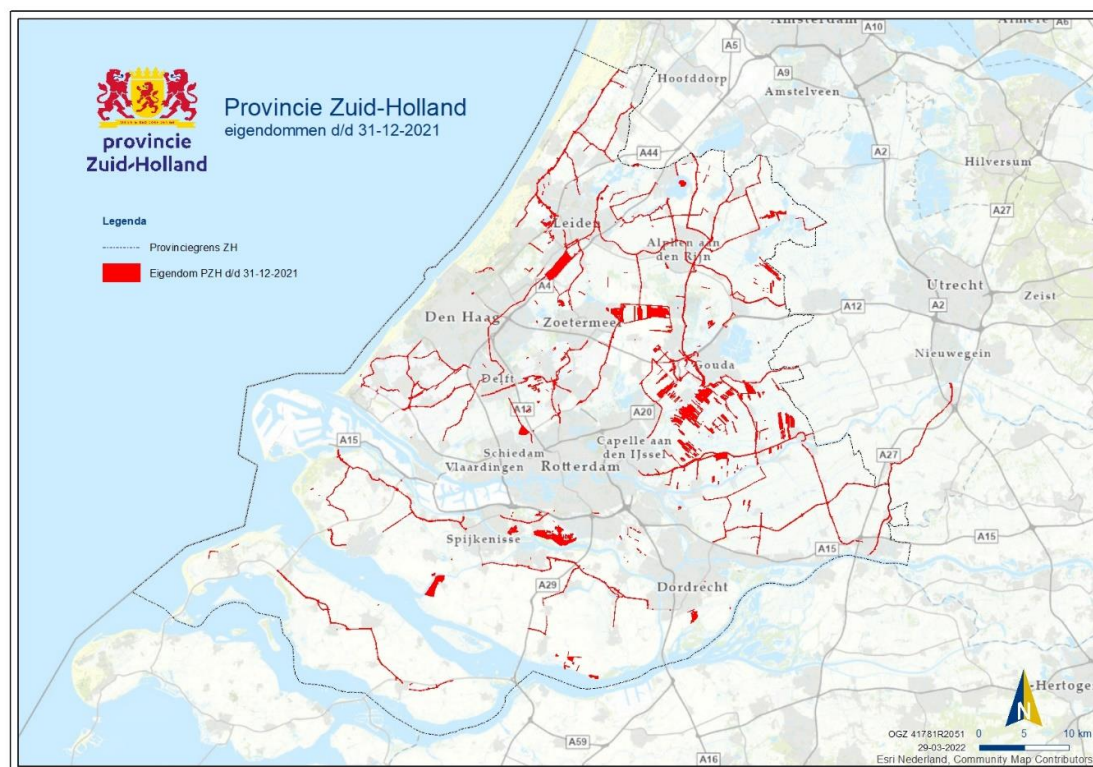
⁵ Uitzondering op het tijdschema zijn de pachtafspraken bij aankoop of ruil.

Vanaf 1 november Uitgifte van de pachtpercelen voor het opvolgend jaar.

- **Pachtovereenkomst**

De pachtovereenkomst wordt door het bureauhoofd van de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken ondertekend namens de Commissaris van de Koning en ter goedkeuring naar de grondkamer gezonden. Na goedkeuring door de grondkamer is de pachtovereenkomst digitaal bij de grondkamer in te zien door zowel pachter als de provincie. De pachtovereenkomst bevat onder andere de pacht prijs en diverse voorwaarden voor gebruik van de grond.

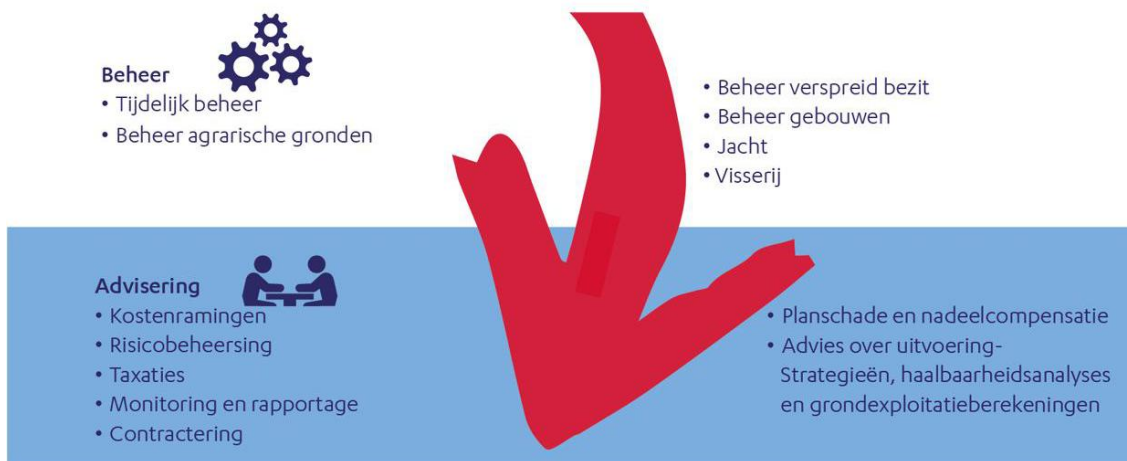
Bijlage D: Kaart provinciaal grondbezit (1-1-2022)



Bijlage E: Infographic

‘Een proactief en opgavegericht grondbeleid’ Uitvoeringsnota Grondbeleid 2022





Grondstrategieën

Grondbeleid is maatwerk: dus voor elke provinciale opgave wordt een op maatgemaakte grondstrategie opgesteld. Dit betekent met de stakeholders een gebiedsgerichte grondstrategie opstellen, die ondersteunend is aan de (totale) realisatiestrategie van de desbetreffende opgave.

