

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2026-91683519

DOS-2025-0005179

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

30 juni 2026

Eindtermijn

n.v.t.

Onderwerp

Wijziging van de Financiële verordening voor de financiering van strategische grondaankopen

Advies

1. Vast te stellen het Statenvoorstel waarmee artikel 4.40 van de Financiële verordening wordt gewijzigd door het instellen van een vast financieel totaalplafond van € 75 miljoen voor strategische grondaankopen.
2. Te bepalen dat het besluit tot wijziging van artikel 4.40 van de Financiële verordening in verband met de financiering van strategische grondaankopen bekendgemaakt wordt in het Provinciaal blad na besluitvorming door PS.
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de wijziging van de Financiële verordening.

Besluit GS

Vastgesteld met een machtiging voor de portefeuillehouder om:

- In de brief aan PS de zin "Onze gedachten ... direct betrokkenen" aan te passen naar "Onze gedachten zijn blijvend bij de nabestaanden en alle direct betrokkenen".
- In de brief aan PS de zin "Wat wij ... transparant zijn" aan te passen naar "Wat wij wél doen, is open en transparant zijn".
- In de brief aan PS onder 'Conclusies en aanbevelingen' de zin "Daarnaast moet ... duidelijk zijn" beter in te leiden en toe te lichten.
- In de brief aan PS de vijfde conclusie te herformuleren.
- In de brief aan PS onder 'Focus op Julianasluis' de kwalificatie bij "vaarwegbeheerder" weg te laten.
- In de brief aan PS onder 'Focus op Julianasluis' de zin "Daar geven ... prioriteit aan" aan te passen naar "Daar geven we direct prioriteit aan".
- In de brief aan PS onder 'Strafrechtelijk onderzoek' in de laatste zin niets te benoemen over de aanbevelingen, maar enkel te schrijven over dat GS PS zo snel mogelijk zullen informeren over het strafrechtelijk onderzoek.
- In de brief aan PS onder 'Informeren betrokkenen' te verduidelijken dat het contact met de gemeente Gouda ambtelijk heeft plaatsgevonden..

Bijlagen

- Statenvoorstel: Wijziging van de Financiële verordening voor de financiering van strategische grondaankopen
- Concept uitvoeringsnota grondbeleid 2026

Toelichting voor het College

Besluitvormingsproces

Het wijzigen van de Financiële verordening (Fv) is een PS-bevoegdheid. Het vaststellen van de uitvoeringsnota grondbeleid is een GS-bevoegdheid. Het vaststellen van de uitvoeringsnota grondbeleid 2026 volgt daarom na de wijziging van de Financiële verordening. Dit besluitvormingsproces wordt gevolgd omdat het kader van de uitvoeringsnota grondbeleid de Financiële verordening is, die eerst dient te worden aangepast, voordat de uitvoeringsnota grondbeleid 2026 kan worden vastgesteld. In de Financiële verordening staat tot welk maximumbedrag GS kan besluiten strategische grond te verwerven. Wijziging van dit maximum zal ter goedkeuring aan PS worden voorgelegd (via een wijziging van de Financiële verordening).

Actualisatie grondbeleid

De huidige uitvoeringsnota grondbeleid dient te worden geactualiseerd. Dit komt bijvoorbeeld door de invoering van de Omgevingswet en jurisprudentie omtrent het Hoge Raad Arrest Didam (inzake vervreemding van onroerende zaken door de overheid). Bij grondverkoop blijft het uitgangspunt dat de provincie openbaar verkoopt op basis van 'level-playing-field', tenzij conform de zogenaamde Didam-criteria een onderhandse (lees: 1-op-1) verkoop mogelijk is met een publicatie tot voornemen tot verkoop. Verder is pacht een actueel onderwerp, betreffende de wijze van uitgeven, de duur van pachtovereenkomsten en beperkingen (zoals het gebruik van bestrijdingsmiddelen). In de uitvoeringsnota grondbeleid worden vooral kaders voor het pachtbeleid vastgesteld. Jaarlijks kunnen dan de pachtuitgiftecriteria bijgesteld worden. Zo wordt ingespeeld op de veranderende marktvraag en onze pachtuitgifte afgestemd op onze gebiedsprocessen en opgavedoelen.

Opgavegericht grondbeleid

De provincie werkt opgavegericht. Dus het provinciale grondbeleid is ook opgavegericht. Dit betekent dat de opgave - in overleg met Grondzaken - kiest voor een actieve of passieve rol op de grondmarkt. Het initiatief voor een actief of passief grondbeleid komt vanuit de opgave, die hier ook budget aan koppelt. Kortom, grondbeleid is geen doel op zich, maar het grondbeleid is ondersteunend aan de opgave en situatieafhankelijk. Een opgave bepaalt met een realisatiestrategie hoe de opgavedoelen worden gehaald. Onderdeel hiervan is een grondstrategie die de inzet van de grondinstrumenten beschrijft. Om grondgebonden opgavedoelen te halen is bijvoorbeeld niet altijd grondeigendom nodig, maar ook met zelfrealisatie kan soms het opgavedoel worden bereikt.

Strategisch verwerven

Opgaven hebben bijna altijd grond nodig om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Deze benodigde grond wordt normaal gesproken aangekocht met aankoopbudget vanuit de beleidsopgave (lees: reguliere grondaankopen). Als een beleidsopgave echter nog geen aankoopbudget heeft, maar de grondaankoop wel bijdraagt aan de realisatie van de opgave, kan een aankoopkans worden benut - vanuit de algemene middelen - met het grondinstrument strategische aankopen (mits voldaan wordt aan de strategische aankoopcriteria). Zo kunnen GS slagvaardiger en actiever op de grondmarkt anticiperend aankoopkansen benutten, door vooruitlopend op gebiedsontwikkelingen, uitvoeringsplannen en toekomstige opgaven kansrijke grondposities te verwerven binnen de gestelde kaders. Hierbij kan het gaan om ruilgrond of grond voor agrariërs die willen extensiveren. Zo kan de provincie agrariërs die willen extensiveren en/of hun bedrijfsvoering elders voort willen zetten faciliteren. Datzelfde geldt voor agrariërs die uit eigen beweging willen stoppen, bijvoorbeeld omdat

ze geen opvolging hebben. Met ruilgrond wordt tegemoetgekomen aan de toenemende vraag uit de markt om compensatiegrond i.p.v. geld (omdat grond steeds schaarser is). Het voordeel van het strategisch grondinstrument inzetten is dat hierdoor plannen sneller, goedkoper en met meer draagvlak kunnen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld omdat kostbare en tijdrovende onteigeningsprocedures kunnen worden voorkomen. Strategische verwervingen gaan namelijk altijd minnelijk tegen marktwaarde o.b.v. een onafhankelijke taxatie (met een bieding onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring).

Financieel totaalplafond in plaats van jaarplafonds

In het PS-besluit van 13 november 2024 (PZH-2024-860351172) is de Financiële verordening tijdelijk aangepast, door eenmalig het jaarplafond van € 15 miljoen voor de periode 2024 t/m 2026 samen te voegen tot een plafond voor die drie jaren van € 45 miljoen. Bij strategische grondaankopen gaat het doorgaans om aanzienlijke bedragen en langlopende processen die administratief niet altijd in één jaarschijf te plaatsen zijn. Zo kan een enkele strategische aankoop (van bijvoorbeeld een ruilobject met veel grond) al de grens van € 15 miljoen overschrijden.

Maximalisatie balanspost strategische aankopen

In aansluiting op het bovenstaande PS-besluit van 13 november 2024 (PZH-2024-860351172) is nu het voorstel om de balanspost voor strategische grondaankopen te maximeren tot € 75 miljoen (lees: het samenvoegen van 5 jaarschijven van € 15 miljoen). De huidige financieringssystematiek van voorfinanciering (ten laste van de algemene middelen) wordt gecontinueerd, door in feite 5 jaar (doorlooptijd) maal € 15 miljoen (jaarplafond) samen te voegen tot een vast financieel totaalplafond van € 75 miljoen. Deze € 75 miljoen is gekoppeld aan de collegeperiode: namelijk nog 1 jaar voor het huidige college (2027) plus 4 jaar voor het volgende college (2028-2031). Door dit samenvoegen van 5 jaarschijven van € 15 miljoen wordt tegemoetgekomen aan verzoeken om de strategische aankoopmogelijkheden te verruimen zonder extra beroep op de algemene middelen. Dit voorstel gaat niet ten koste van andere provinciale projecten, omdat de voorfinanciering weer terugkomt door of verkoop aan de beleidsopgave, of als de gronden bij nader inzien toch niet kunnen worden ingezet, door verkoop op de openbare markt. Het gaat dus niet om structureel geld in de zin van een aankoopbudget, maar om voorfinanciering die via de balans verloopt voor rekening en verantwoording van de algemene middelen.

Wijzigingen in de Financiële verordening en uitvoeringsnota grondbeleid

Met dit voorstel voor een vast financieel totaalplafond wijzigt in de Financiële verordening alleen de wijze waarop de strategische grondaankopen worden gemaximeerd; oftewel met dit voorstel verandert noch de dekking (algemene middelen) als de wijze van financieren (namelijk totaalfinanciering deels met leningen). Het besluitvormingsproces blijft ook hetzelfde: GS blijven de aankoopbeslissing nemen, waarbij de portefeuillehouder Grondzaken gaat over het kader en kwaliteit en de portefeuillehouder Financiën over de dekking vanuit de algemene middelen. Het aankoopproces blijft verlopen via de reguliere mandaatregeling voor grondaankopen. In de strategische aankoopcriteria in de uitvoeringsnota grondbeleid 2026 is ter verduidelijking opgenomen dat een strategische aankoop een incidentele gelegenheidsaankoop c.q. een buitengewone aankoopkans is en geen structurele grondverwerving voor een beleidsopgave.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00 (Verwervings-, rente- en beheerkosten zijn aan de orde in het aankoopbesluit.)
Programma	: Ambitie 9 - Algemene dekkingsmiddelen
Financiële risico's	: Zijn aan de orde in het aankoopbesluit

Financieringskosten

De financieringskosten voor strategische grondaankopen zijn afhankelijk van de hoeveelheid extra liquiditeit die moet worden aangehouden. De kasuitgaven voor strategische grondaankopen gaan namelijk mee in de concernfinanciering. Afhankelijk van de dan geldende kaspositie (resultante van alle in- en uitgaande kasstromen) kan vreemd vermogen nodig zijn (met als gevolg rentelasten). Evenals bij andere uitgaven vindt de wijze van financieren niet plaats via projectfinanciering, maar via totaalfinanciering (deels met leningen)¹.

Beheer- en onderhoudskosten

Uitgaande van het maximumscenario van € 75 miljoen zouden de beheer- en onderhoudskosten van strategisch verworven gronden en de (mee)aangekochte opstallen hoger kunnen zijn dan in de huidige situatie. Alle financiële baten en lasten, alsmede de risico's komen voor rekening van de algemene middelen. Het benodigde beheer- en onderhoudsbudget wordt in de P&C cyclus meegenomen. Bij agrarische grond zullen er nauwelijks netto kosten (opbrengsten -/- kosten) zijn, omdat deze gronden doorgaans in tijdelijke pacht/verhuur worden uitgegeven, waarbij deze opbrengsten voldoende zullen zijn om de benodigde beheer- en onderhoudskosten te dekken. Bij gebouwen zijn er wel netto beheer- en onderhoudskosten. Daarom kan bij de aankoop van gebouwen jaarlijks ca. 5% van de aankoopsom worden geraamd voor toekomstig beheer- en onderhoud. Deze toekomstige beheer en onderhoudskosten dienen dan ook expliciet in het aankoopbesluit te worden meegenomen. Op basis van de beheer- en onderhoudsplannen kan dit bedrag vervolgens per begrotingsjaar nader worden gespecificeerd en geraamd.

Inzetten strategisch aangekochte grond

Aangekochte strategische gronden worden tegen aankoopwaarde op de balans verantwoord met als doel dat op afzienbare termijn deze grond overgaat naar de beleidsopgave. De grond wordt dan op de balans overgeboekt van de strategische grondvoorraad naar de betreffende beleidsopgave, waarbij de marktaandeel worden verrekend via de exploitatie (naast balansmutaties). De boekwaarde is namelijk de aankoopwaarde of lagere marktwaarde conform Financiële verordening artikel 4.15.4. Dit overnemen van strategisch aangekochte grond door een beleidsopgave wijzigt niet met dit voorstel.

Het 'intern' overnemen van strategisch aangekochte grond door een beleidsopgave werkt in principe hetzelfde als een 'externe' reguliere grondaankoop door de beleidsopgave. Er dient vooraf aankoopbudget te zijn. Als strategisch aangekochte grond overgaat naar de beleidsopgave, zijn vanaf dat moment ook alle financiële baten en lasten die gerelateerd zijn aan deze grond voor rekening van die beleidsopgave. Een eventuele herwaardering van grond vindt dan ook plaats, aangezien dan de

¹ Binnen de provinciale treasuryfunctie wordt momenteel een rekenrente voor leningen van 3,5% gehanteerd. De feitelijke rentelasten hangen af van in hoeverre het aantrekken van leningen nodig is en de daadwerkelijke van toepassing zijnde rentepercentages.

nieuwe functie c.q. bestemming bekend is en dus of waardevermindering of –vermeerdering aan de orde is. Als blijkt dat strategische aangekochte grond uiteindelijk niet meer kan worden ingezet voor provinciale doeleinden dan kan worden besloten de grond weer op de openbare markt te verkopen.

Juridisch kader

De beoogde wijziging van de Financiële verordening, zoals omschreven in het statenvoorstel, wordt van toepassing verklaard met ingang van het verantwoordingsjaar 2026. De wijziging van de Financiële verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst.

Voorafgaande besluitvorming

- Overbruggingsvoorstel financiering strategische aankopen, vastgesteld door PS op 13 november 2024 (PZH-2024-860351172)
- Uitvoeringsnota grondbeleid 2022, vastgesteld door GS op 6 april 2022 (PZH-2022-80351935)
- Aanpassing Financiële verordening voor het grondbeleid, vastgesteld door PS op 25 januari 2022 (PZH-2021-789374080)

Proces

Na akkoord van GS kan het statenvoorstel worden geagendeerd in de COR en vervolgens door naar PS voor de definitieve besluitvorming. Tenslotte stelt GS de uitvoeringsnota grondbeleid vast. Dit besluitvormingsproces wordt gevolgd omdat het kader van de uitvoeringsnota grondbeleid de Financiële verordening is, die eerst dient te worden aangepast voordat de uitvoeringsnota grondbeleid 2026 kan worden vastgesteld.

Participatie en rolneming

N.v.t.

Communicatiestrategie

N.v.t.