

Vergaderdatum GS: 30 juni 2026
Portefeuillehouder: Arne Weverling &
Mariëtte van Leeuwen
Uiterlijke beslistermijn: n.v.t.
Documentnummer: PZH-2026-
893351110

Onderwerp

Wijziging van de Financiële verordening voor de
financiering van strategische grondaankopen

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel*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 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 nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid kan worden vastgesteld. In de Financiële verordening staat tot welk maximumbedrag GS kan besluiten strategische grond te verwerven. In dit Statenvoorstel wordt aan u voorgesteld om in de Financiële verordening een vast financieel totaalplafond op te nemen voor strategisch grondbezit van € 75 miljoen.

Overwegingen vast financieel totaalplafond

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 namelijk 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.

Omdat de komende jaren meer strategische grondaankopen worden verwacht is het voorstel nu om een vast financieel totaalplafond op te nemen in de Financiële verordening voor strategisch grondbezit van € 75 miljoen. In aansluiting op het bovenstaande PS-besluit van 13 november 2024 is het voorstel om de balanspost voor strategische grondaankopen te maximeren tot € 75 miljoen (lees: het samenvoegen van vijf jaarschijven van € 15 miljoen). De huidige financieringssystematiek van voorfinanciering (t.l.v. algemene middelen) wordt zo 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). Zo 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

uit de algemene middelen 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.

Actualisatie grondbeleid

Het 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 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.

Bij deze strategische aankopen gaat het bijvoorbeeld 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).

Inhoud

Wijzigingen Financiële verordening en uitvoeringsnota grondbeleid

Met dit voorstel voor een 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 is ter verduidelijking opgenomen dat een strategische aankoop een incidentele gelegenheidsaankoop c.q. een buitengewone aankoopkans is en geen structurele grondverwerving voor een beleidsopgave.

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 marktwaarde wordt 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 nieuwe functie c.q. bestemming bekend is en dus of waardermindering 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.

Uitwerking in de uitvoeringsnota grondbeleid: strategische aankoopcriteria

Voor het realiseren van de ambities uit het coalitieakkoord van de provincie is nagenoeg altijd grond of veranderd (grond)gebruik nodig in zin van een functiewijziging. Steeds meer beleidsvelden vragen om een strategisch grondbeleid, dat aansluit bij de grote opgaven van deze tijd. Om aankoopkansen te kunnen benutten volgen we de grondmarkt nauwlettend. Als deze aankoopkansen zich voordoen, maar de beleidsopgave heeft nog geen aankoopbudget, kan deze aankoopkans worden getoetst aan het onderstaande aankoopkader voor strategische aankopen.

- De strategische grondaankoop draagt bij aan de (toekomstige) realisatie van een opgavedoel. Dit kan betekenen dat het perceel geschikt is om in te richten voor een provinciaal beleidsdoel of dat het kan worden ingezet als compensatiegrond of ruillocatie.
- De beleidsopgave heeft nog geen beschikking over een aankoopbudget.
- De strategische grondaankoop heeft een beperkt en beheersbaar risico op waardeverlies.
- Het is een incidentele gelegenheidsaankoop c.q. een buitengewone aankoopkans en geen structurele grondverwerving voor een beleidsopgave.
- De strategische grondaankoop heeft meerwaarde door de strategische ligging in relatie tot (de ontwikkeling van) ander provinciaal grondbezit. Bijvoorbeeld losse percelen die tegen bestaand provinciaal bezit aanliggen.

Evalueren grondbeleid

Periodiek wordt het grondbeleid geëvalueerd. In de praktijk wordt minimaal elke 4 jaar geanalyseerd of het grondbeleid voldoende bijdraagt aan provinciale doelen en of het financieel totaalplafond dient te worden bijgesteld. Daarbij wordt ook gekeken naar het strategisch aankoopbeleid, het aankoopkader en de bestaande strategische grondvoorraad. PS worden hierover geïnformeerd en besluiten indien nodig over een aanpassing van het financieel totaalplafond.

P&C-cyclus en balansposten

In de jaarstukken wordt de strategische grondvoorraad opgenomen op de balans tegen boekwaarde in overeenstemming met daarvoor geldende regels BBV. De daarmee verbonden financiële balansmutaties, lasten, baten en risico's worden geraamd en verantwoord in de P&C-cyclus. Jaarlijks zal in het kader van deze P&C-cyclus in de paragraaf grondbeleid, en in het bijzonder in de jaarrekening, hierover worden gerapporteerd aan PS.

De omvang van de strategische grondvoorraad aan het eind van een verantwoordingsjaar is het resultaat van toevoegingen (aankopen of overheveling van ander bestaand bezit naar de strategische grondvoorraad) en verminderingen (verkoop of overdracht van gronden aan een opgave) en is daarmee van invloed op de vermogenspositie van de provincie (solvabiliteitsratio's). Indien van toepassing wordt

hierover in de Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing gerapporteerd in de P&C-cyclus (begroting en jaarstukken).

Voorstel wijziging Financiële verordening

Voorgesteld wordt om artikel 4.40 van de FINANCIËLE VERORDENING als volgt te wijzigen:

Was	Wordt
Artikel 4.40 Strategische grondaankopen 1. Gedeputeerde Staten nemen besluiten tot het doen van strategische aankopen van grond en daaraan verbonden opstellen tot een maximum van € 15 miljoen per jaar. 2. In afwijking van het eerste lid geldt voor de respectievelijke begrotingsjaren 2024, 2025 en 2026 dat dit maximum per jaar overschreden kan worden tot het totaal van € 45 miljoen geldend voor deze driejarige periode.	Artikel 4.40 Financieel totaalplafond voor strategische grondaankopen Gedeputeerde Staten besluiten tot de aankoop van strategische gronden en de daaraan verbonden opstellen, mits de waarde van het totale strategische grondbezit na die aankoop niet meer bedraagt dan € 75 miljoen.

Het financieel totaalplafond zal in werking vanaf begrotingsjaar 2026. Conform de Financiële verordening kunnen GS in de uitvoeringsnota grondbeleid voor de strategische aankopen nadere uitvoeringsregels vaststellen.

Financiële risico's

Door de schaarste op de Zuid-Hollandse grondmarkt is het risico op waardedaling bij agrarische gronden beperkt, aangezien deze agrarische waarde de (historische) waardevaste ondergrens is. Als de bestemming/functie wordt gewijzigd naar bijvoorbeeld natuur of infrastructuur komt deze afwaardering uit het exploitatiebudget van de beleidsopgave. Deze afboeking is dus geen risico voor de algemene middelen. Als de opgave natuur of infrastructuur de grond namelijk niet overneemt, kan het weer worden verkocht voor de agrarische waarde. Bovendien worden in het aankoopproces risico's inzichtelijk gemaakt en in het aankoopbesluit meegewogen. Bij begroting of bijstellingsmomenten (voorjaars- en najaarsnota) wordt een inschatting gemaakt van het op dat moment benodigde budget op basis van hoeveel strategische grond dan in bezit is en wat er in de pijplijn aan aankopen zit.

Herwaardering

Conform de BBV dient een eventuele waardedaling van de grond direct te worden genomen als last, maar een waardestijging niet. Dus als agrarische grond mogelijk een hogere waarde krijgt door een veranderende bestemming/functie (bijvoorbeeld wonen of bedrijven) dan wordt deze 'winst' niet direct genomen. Bovendien vindt de herwaardering pas plaats als de grond vanuit de strategische grondvoorraad naar de opgave wordt overgedragen en de bestemming/functie duidelijk is.

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. Omdat het in de lijn der verwachtingen ligt dat het vooral gaat om agrarische grond zullen de netto kosten (opbrengsten -/- kosten) gering zijn, omdat deze gronden doorgaans in tijdelijke pacht/verhuur worden uitgegeven. 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. Op voorhand is het lastig om de beheer- en onderhoudslasten goed in te schatten, zeker voor gebouwen. Voorgesteld wordt om bij de aankoop jaarlijks ca. 5% van de aankoopsom te ramen voor toekomstig regulier beheer- en onderhoud van gebouwen. Op basis van de beheer- en onderhoudsplannen kan dit bedrag vervolgens per begrotingsjaar nader worden gespecificeerd en geraamd.

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

Infographic instrumentarium grondbeleid



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. Wanneer de omvang van geldleningen toeneemt, dan heeft dat ook een negatief effect op de solvabiliteitsratio en schuldquote.

Strategisch aangekochte grond inzetten in een beleidsopgave

GS beslissen over de uitgifte van strategische grond. Het kan zijn dat na het vaststellen van beleid en budget een beleidsopgave de strategische grond wil inzetten voor direct of indirect doelbereik, maar het kan ook dat wordt bepaald dat een deel van het grondbezit niet meer van strategische belang is voor de provincie. In beide gevallen betekent het dat het uit de strategische grondvoorraad gaat. In het eerste geval wordt het 'overgekocht' door de beleidsopgave en in het tweede geval wordt het op de openbare markt verkocht. Onderstaand een fictief rekenvoorbeeld van deze werkwijze.

Fictief rekenvoorbeeld:

De provincie koopt agrarische grond strategisch aan in jaar t voor € 1 miljoen. Op de balans wordt deze aankoop voor rekening van de algemene middelen verantwoord onder strategische grondaankoop voor € 1 miljoen (boekwaarde).

In jaar t+3 gaat de grond over naar de betreffende opgave. Ofwel de € 1 miljoen boekwaarde wordt op de balans overgeboekt naar de betreffende opgave.

De uitvoerings- en (tijdelijke) beheerlasten die na het moment van overboeken worden gemaakt moeten ook gedekt worden vanuit de exploitatiebegroting van de opgave.

De opgave zet vervolgens in op een extensievere vorm van landbouw en daarmee daalt de waarde van de grond naar € 0,75 miljoen. De € 0,25 miljoen aan waardedaling is een exploitatielast voor rekening van betreffende opgave die daar ook budget voor heeft. De resterende boekwaarde van deze grond op de balans is dan € 0,75 miljoen.

In jaar t+5 wordt de ingerichte grond overgedragen aan de eindbeheerder. Dit is een grondverkoop die (stel) € 0,75 miljoen aan exploitatiebaat oplevert. Tegelijkertijd moet dan nog de resterende boekwaarde van € 0,75 miljoen van de balans worden afgeboekt. Dit is een exploitatielast van € 0,75 miljoen ten laste van de opgave.

Procedure

Eerdere besluitvorming

- De Financiële verordening voor het grondbeleid is vastgesteld door PS op 25 januari 2022 (PZH-2021-789374080).
- De vigerende uitvoeringsnota grondbeleid 2022 is vastgesteld door GS op 6 april 2022 (PZH-2022-80351935).
- Het PS-besluit van 13 november 2024 (PZH-2024-860351172) tot aanpassing van de Financiële verordening, waarbij eenmalig het jaarplafond van € 15 miljoen voor de periode 2024 t/m 2026 samengevoegd is tot een plafond voor die drie jaren van € 45 miljoen.

Vervolgproces en tijdslijn

Het instellen van een financieel totaalplafond voor strategische aankopen wordt via een voorstel tot wijziging van de Financiële verordening aan PS voorgelegd. Deze wijziging treedt in werking met ingang van de dag ná de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst. Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat PS bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. Na het PS-besluit over het wijzigen van de Financiële verordening zullen GS de uitvoeringsnota grondbeleid 2026 definitief vaststellen. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst.

De planning voor het vervolgproces is als volgt:

- 9 september 2026: Wijziging Financiële verordening door de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening (COR) óf
16 september 2026: Wijziging Financiële verordening door de Commissie Bestuur, Maatschappij en Middelen (BMM)
- 23 september 2026: Wijziging Financiële verordening door PS
- 27 oktober 2026: Vaststelling uitvoeringsnota grondbeleid 2026 door GS
- 3 november 2026: Uitvoeringsnota grondbeleid 2026 ter kennisgeving naar PS

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 juni 2026, met het besluitnummer PZH-2026-891683519;

Gelet op Artikel 216, lid 1 van de Provinciewet;

Besluiten:

Artikel I

De Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 4.40 komt te luiden:

Artikel 4.40 Financieel totaalplafond voor strategische grondaankopen

Gedeputeerde Staten besluiten tot de aankoop van strategische gronden en de daaraan verbonden opstallen, mits de waarde van het totale strategische grondbezit na die aankoop niet meer bedraagt dan € 75 miljoen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Den Haag, ...-...-2026

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier,

voorzitter,

drs. B.S.M. Sepers

mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

N.v.t.

Den Haag, 30 juni 2026

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff