

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 beheerefficiëncy 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 aankoopsubsidiereregelingen. 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 verschilden in de loop der tijd, zoals de volgende voorbeelden laten zien:

Subsidiereregeling	Jaartal	Bijdrage Rijk	Bijdrage provincie	Voorwaarde vervreemding
Subsidiereregeling 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.
Subsidiereregeling 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.
Subsidiereregeling 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 Krimpenerwaard 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.