

# Nota grondbeleid provincie Noord-Holland

VIERDE NOTA GRONDBELEID, MEI 2016



# PROVINCIE



# Nota grondbeleid provincie Noord-Holland

VIERDE NOTA GRONDBELEID, MEI 2016

## Colofon

### Uitgave

Provincie Noord-Holland  
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem  
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40  
[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)  
[post@noord-holland.nl](mailto:post@noord-holland.nl)

### Eindredactie

Provincie Noord-Holland  
Directie Beleid | Sector Gebiedsontwikkeling en Grond

### Fotografie

Provincie Noord-Holland

### Grafische verzorging

Xeroxmediaservices

Haarlem, mei 2016



# INHOUD

**5 | Voorwoord**

**6 | Hoofdpijnen van het provinciaal grondbeleid**

**9 | Inleiding**

**11 | Deel Een Achtergrond en ontwikkelingen**

12 | 1 Maatschappelijke ontwikkelingen, opgaven en ambities

15 | 2 Juridische kaders, keuzevrijheid en maatwerk

**17 | Deel Twee Inhoudelijke kaders voor grondbeleid**

18 | 3 Verwerving van grond

20 | 4 Beheer van provinciale gronden

22 | 5 Verkoop van provinciaal eigendom

23 | 6 Kavelruilen en grondbanken

25 | 7 Ontwikkelen van provinciaal eigendom

**27 | Deel Drie Provinciale organisatie**

28 | 8 Organisatie, risico's en integriteit

29 | 9 Financiën

33 | 10 Evaluatie



# VOORWOORD

Het college is in 2015 van start gegaan met de uitvoering van een ambitieus coalitieprogramma 'Ruimte voor groei'. In dat coalitieprogramma geven wij aan hoe wij Noord-Holland willen versterken door te werken aan een vitale regionale economie, een goede ruimtelijke ordening, een sterke landbouwsector, natuur, mobiliteit en meer.

Voor veel van onze ambities is het provinciale grondbeleid een onmisbaar instrument. Wij willen het Natuurnetwerk Nederland afronden, wegen en hoogwaardige openbaar vervoersverbindingen realiseren en werken aan duurzame landbouw en agrarische structuurversterking. Dat alles kunnen wij niet realiseren zonder grond. Alle gronden die we in bezit hebben zonder dat daar een specifiek beleidsdoel aan gekoppeld is zullen wij, eventueel na tijdelijk beheer, verkopen. Grondbezit is nadrukkelijk een middel voor het realiseren van provinciale doelen en geen doel op zich. Daarnaast liggen er een opgaven voor de provincie om gronden te verkopen. Enerzijds omdat verkoop de realisatie van doelen direct mogelijk maakt, zoals de verkoop van natuurgrond aan een natuurbeheerder die deze grond als natuur inricht en beheert. Meer indirect kan het verkopen van provinciale grond in een kavelruil bijdragen aan andere specifieke beleidsdoelen, zoals agrarische structuurversterking. Anderzijds heeft de provincie in 2014 een grote hoeveelheid grond in bezit gekregen van het Rijk, welke ingezet dienen te worden als financiering voor ons natuurbeleid.

De vorige nota grondbeleid paste door maatschappelijke ontwikkelingen niet meer goed bij de wensen van Provinciale Staten en de opgaven waar Noord-Holland momenteel voor staat. De nadruk lag nog sterk op verwerving en ontwikkeling van gronden en er was weinig aandacht voor beheer en verkoop. Wij willen de hoeveelheid strategische en anticiperende grondposities de komende jaren afbouwen. Er is weliswaar nog steeds een duidelijke functie voor strategisch grondverwerving, maar op een veel kleinere schaal. Deze is niet meer zozeer gericht op woningbouw en bedrijventerreinen, als wel op natuur en mobiliteit. Leden van Provinciale Staten hebben de afgelopen jaren ook aangegeven te willen sturen op realisatie van doelen ten aanzien van natuur, duurzame landbouw en biodiversiteit door het stellen van pachtvoorwaarden bij het tijdelijk beheer van gronden. We geven met deze nota grondbeleid gehoor aan deze behoefte.

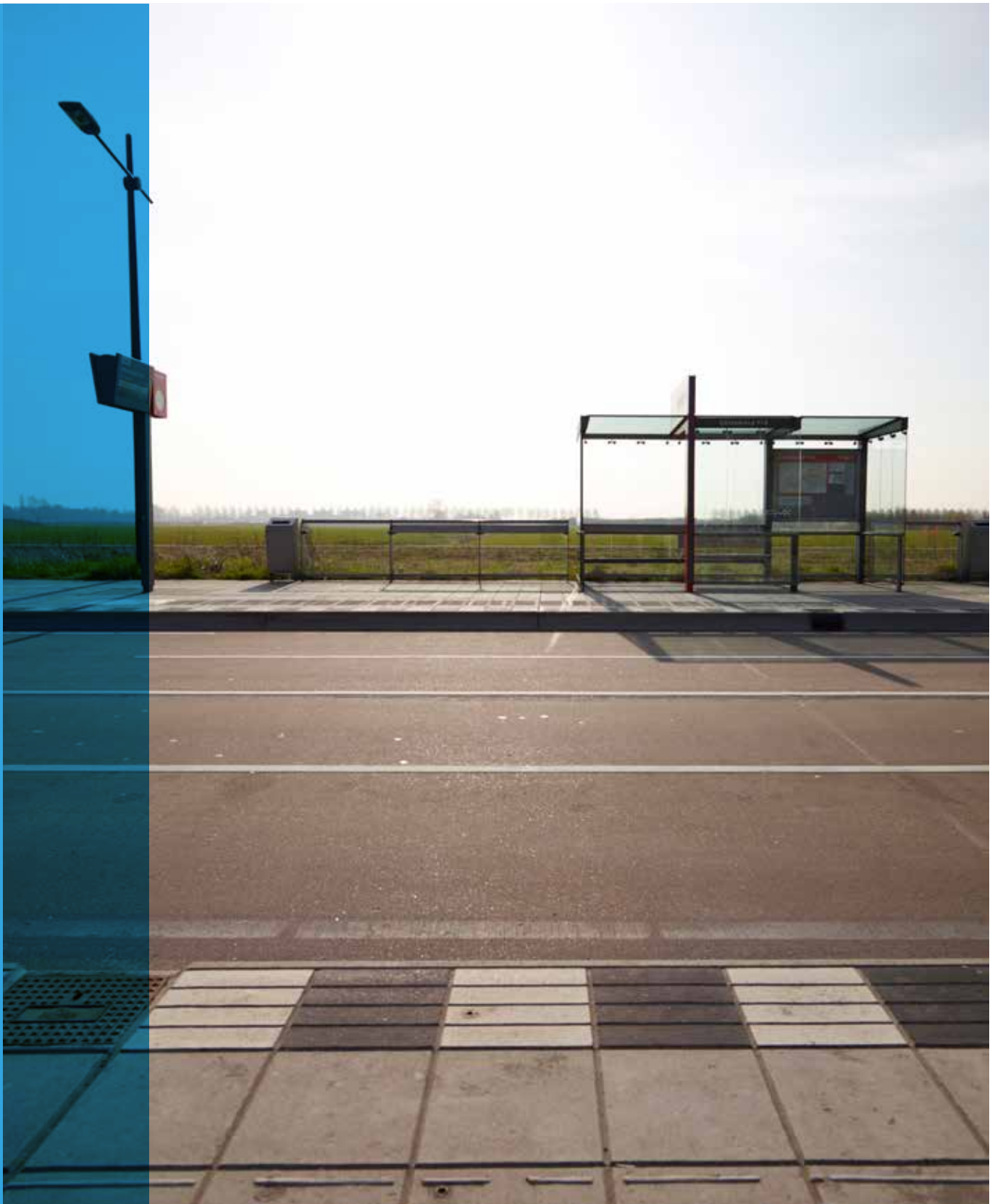
Ik realiseer mij dat ons beleid een directe impact zal hebben op de inwoners van Noord-Holland. Dat geldt bijvoorbeeld voor agrariërs die grond van ons pachten. Hun belang om langer en zonder beperkingen gebruik te kunnen maken van de grond kan in sommige gevallen op gespannen voet staan met een provinciale wens om gebruiksbeperkingen te stellen of om de gronden beschikbaar te houden en daarom kortlopend te verpachten. Daar waar de provincie om publieke doelen te realiseren over moet gaan tot onteigening van die grond is de impact natuurlijk het grootst. Ons College staat voor een zorgvuldige afweging in al die gevallen. Daartegenover staat dat wij vooral ook kansen willen bieden aan ondernemers, inwoners en natuurbeheerders door onze gronden in te zetten en te verkopen.



Ik ben tevreden dat er nu een nieuwe nota grondbeleid ligt die past bij de huidige tijd en onze ambities: realistisch en resultaatgericht. Natuurlijk gaan we er van uit dat we met dit grondbeleid onze beleidsdoelen kunnen realiseren en voortvarend verder kunnen bouwen aan de toekomst van Noord-Holland.

Elisabeth Post,  
Gedeputeerde Grondzaken en Financiën

## HOOFDLIJNEN VAN HET PROVINCIAAL GRONDBELEID





## Algemeen

- Het inzetten van grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om provinciale doelen te realiseren. Onroerend goed dat niet (meer) bijdraagt aan het realiseren van provinciale doelstellingen wordt afgestoten (en niet aangekocht).
- Uitgangspunt bij alle grondtransacties is marktconformiteit, rechtmatigheid en transparantie. Integriteit wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau geborgd in procedures.
- Het grondbeleid en de (nog te stellen) uitvoeringsregels geven richtlijnen voor het handelen van de provincie.
- Gedeputeerde Staten (GS) mogen incidenteel en beargumenteerd afwijken van het grondbeleid, mits dit past binnen wet- en regelgeving en de bestaande financiële kaders. Provinciale Staten (PS) worden geïnformeerd in gevallen waarin GS afwijken van het grondbeleid.
- GS werken onderdelen van het grondbeleid uit in uitvoeringsregels. Op dit moment zijn en blijven de uitvoeringsregeling beheer (2015) en de uitvoeringsregeling groen grondbeleid (2014) van toepassing, totdat GS deze regelingen intrekken of herzien. Ook ten aanzien van de uitvoeringsregelingen geldt dat GS incidenteel en beargumenteerd kunnen afwijken, mits dit past binnen wet- en regelgeving en de bestaande financiële kaders. Indien het een afwijking betreft van niet alleen de uitvoeringsregels, maar van het grondbeleid zoals verwoord in deze nota, dan informeren GS PS daarover.

## Aankoop

- Aankoop is mogelijk ten behoeve van huidige en toekomstige doelen. De provincie is in alle gevallen vrij om wel of niet over te gaan tot aankoop, met uitzondering van de nog niet gerealiseerde NNN-gebieden (Natuurnetwerk Nederland) waar het regime van de koopplicht geldt.
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen taakgebonden (doelen waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden) en strategische (ten behoeve van eventuele toekomstige ontwikkelingen) aankopen.
- PS stellen in de regel kredieten en in sommige gevallen budgetten beschikbaar voor aankopen. Binnen die vastgestelde kredieten of budgetten kunnen GS die aankopen realiseren. Dit geldt ook voor strategische aankopen.

## Beheer

- Gronden worden beheerd in afwachting van hun definitieve bestemming of verkoop. Uitzonderingen hierop zijn tankstations, ligplaatsen en het duingebied.
- Bij het (tijdelijk) beheer van provinciale gronden is het uitgangspunt zakelijkheid en het optimaliseren van beheer. Dit betekent dat deze gericht is op een optimale balans tussen opbrengstmaximalisatie en waarde behoud van de grond en gebouwen. GS kunnen ten behoeve van de realisatie van provinciale doelen (natuur, biodiversiteit, duurzame landbouw) extra voorwaarden stellen bij het verpachten van agrarische gronden, binnen de randvoorwaarden van de pachtwet. De daardoor gederfde opbrengsten worden gedekt uit het desbetreffende beleidsbudget, met uitzondering van de voormalige BBL-gronden binnen het NNN.
- Waar mogelijk wordt zoveel mogelijk meerjarig verpacht.

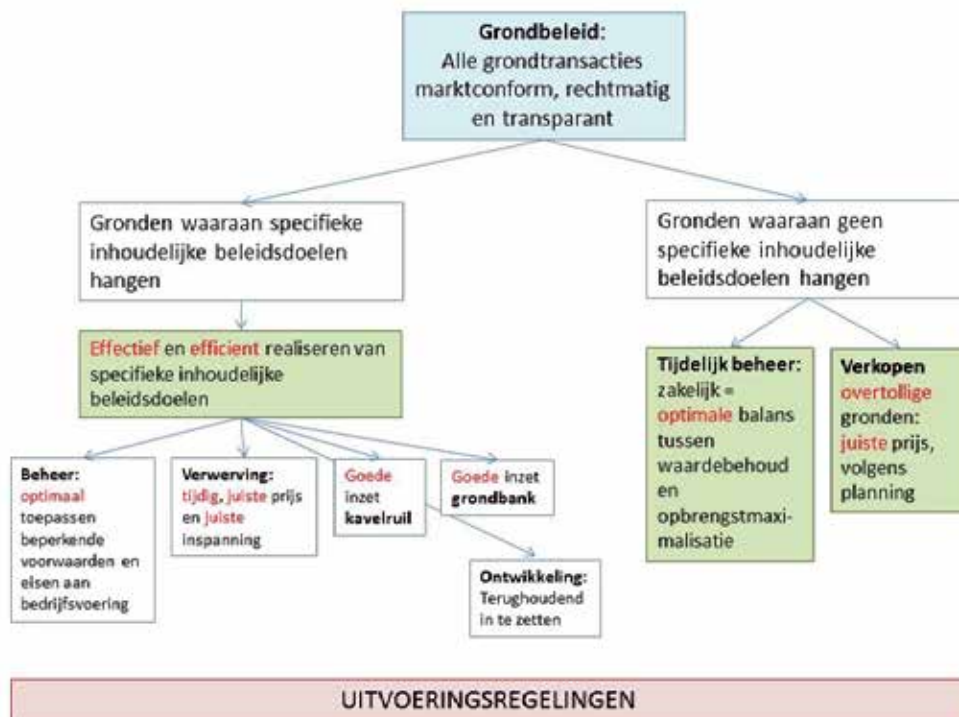
## Verkoop

- Vastgoed wordt allereerst ingezet voor de realisatie van provinciale doelen. Bij verkoop van overtollige gronden is het uitgangspunt zakelijkheid (verkoop gericht op opbrengstmaximalisatie) met oog voor doelen van andere overheden of maatschappelijke belangen.
- Alle vastgoed dat niet permanent door PNH wordt beheerd ten behoeve van de realisatie van provinciale doelen wordt verkocht, met uitzondering van onroerend goed dat taakgebonden of strategisch is aangekocht in afwachting van planrealisatie.
- Bij verkoop streeft de provincie naar maximale transparantie, waarbij voor natuur geldt dat uitzonderingen extra goed gemotiveerd moeten worden omdat de provincie subsidie verstrekt voor afwaardering, inrichting en beheer van natuur en deze subsidie voor eenieder toegankelijk moet zijn.
- GS hebben de bevoegdheid en de opdracht om (overtollig) vastgoed, dat niet langer nodig is voor de realisatie van provinciale doelen en natuurgonden te verkopen. In de paragraaf grondbeleid in de provinciale begroting en jaarrekening leggen GS aan PS verantwoording af over de doelstellingen en gerealiseerde resultaten.

## Ontwikkelen

- De provincie is terughoudend met het ontwikkelen van gronden op basis van grondexploitaties, maar het grondbeleid sluit dit niet uit wanneer dit in het kader van ruimtelijke ontwikkeling gewenst is. Indien nodig kan de provincie zelf natuurgronden inrichten voorafgaand aan verkoop.
- Het openen van een grondexploitatie wordt expliciet ter besluitvorming aan PS voorgelegd.

## Doelstellingen in schema



Voor de verdere uitwerking van de doelstellingen, zie Deel 2, hoofdstuk 7.

# INLEIDING



## a Wat is grondbeleid?

Met het voor handen hebben van grond in combinatie met een adequaat grondbeleid kan de provincie Noord-Holland op effectieve wijze haar taken uitvoeren en (regionale) doelstellingen realiseren. Belangrijke doelstellingen liggen er op het gebied van natuur-, water-, landschaps- en milieubeheer en -ontwikkeling. Daarnaast bestaan er doelstellingen op het gebied van recreatie, landbouw, infrastructuur, regionale economie en ruimtelijke ontwikkeling. Ambities en opgaven op het gebied van de genoemde thema's staan geformuleerd in het coalitieakkoord en diverse beleidsnota's, de op handen zijnde omgevingsvisie en diverse programma's. Het aankopen, beheren en verkopen van gronden staat daarom nooit op zichzelf, maar altijd ten dienste van de realisatie van provinciale doelen. Dit document specificeert op welke wijze de Provincie Noord-Holland haar gronden inzet om beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk te behalen.

## b Aanleiding nieuw grondbeleid

De vorige nota grondbeleid van de Provincie Noord-Holland, de derde nota grondbeleid 'Gegronde Ontwikkeling - naar een actief en versterkt grondbeleid', stamt uit 2006. Sinds deze tijd is er zowel maatschappelijk, als financieel, juridisch en organisatorisch veel veranderd. Dit heeft er toe geleid dat er in de tussentijd al nieuw (groen) grondbeleid is vastgesteld (beleidskadernota Groen Grondbeleid, 2013). In 2014 zijn de uitvoeringsregels bij het groene grondbeleid gepubliceerd en in 2015 de uitvoeringsregels beheer. Daarnaast heeft er nog een aantal ontwikkelingen, zoals het oprichten van de beheergrondbank Amstelscheg plaatsgevonden. Samen met veranderingen die zich in de maatschappij hebben voorgedaan, gaf dit aanleiding het voorgaande grondbeleid te heroverwegen. De factoren en ontwikkelingen waar het om gaat, worden nader toegelicht in deze nota.

## c Structuur grondbeleid Provincie Noord-Holland (2016)

Deze nota grondbeleid heeft ten doel om het grondbeleid aan te passen naar de huidige doelen en omstandigheden

en daarbij het 'reguliere' en het 'groene' grondbeleid weer te integreren in één samenhangend geheel. Deze nota vormt daarmee de kapstok voor het geheel van de bestaande provinciale uitvoeringsregels, besluiten en het financieel kader (zie schema hieronder).

Het vaststellen van de onderhavige structuur heeft tot gevolg dat de oude nota Gegronde Ontwikkeling (2006), het Beleidskader Groen Grondbeleid (2013) en het Revolving Fund Agrarische structuurversterking (2011) zijn komen te vervallen. Daar waar dat in de toekomst nodig blijkt te zijn, zullen Gedeputeerde Staten (GS) nadere uitvoeringsregels vaststellen ter uitvoering van het aan- en verkoopbeleid zoals dat ter sprake komt in dit beleidskader. De vierde nota grondbeleid werd vastgesteld door Provinciale Staten (PS) op 23 mei 2016.

## d Leeswijzer

Deze nota maakt onderscheid tussen vier hoofdonderdelen. Het eerste deel beschrijft de onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen en de bestaande beleidsdoelstellingen waar dit grondbeleid aan ten dienste staat. Het tweede deel geeft een overzicht van de instrumenten die beschikbaar zijn per activiteit: verkopen, beheren, aankopen en ontwikkelen. Het derde en laatste deel gaat in op de interne organisatie.

Deel 1: Achtergrond en ontwikkelingen. Dit deel beschrijft de Maatschappelijke ontwikkelingen, ambities en opgaven (1.) waarvoor grondbeleid ingezet wordt en de Juridische kaders, keuzevrijheid en maatwerk (2.). Beschreven wordt welke grenzen de wet stelt aan het grondbeleid en welke beleidsruimte er voor GS en PS overblijft.

Deel 2: Inhoudelijke kaders voor grondbeleid geeft een overzicht van het provinciale beleid ten aanzien van: verwerving (3.), beheer (4.), verkoop (5.), kavelruilen en grondbanken (6.) en ontwikkelen (7.).

Deel 3: gaat verder in op de provinciale organisatie. Aan bod komen organisatie, risico's en integriteit (8.), financiën (9.) en evaluatiecriteria (10.).

### Nota Grondbeleid (2016) (PS)

#### Uitvoeringsregels GS (uitwerking beleid/ eenmalig vast te stellen)

- Uitvoeringsregels beheer (2015)
- Uitvoeringsregels bij het groene grondbeleid (2014)
- Uitvoeringsregels beheergrondbank (2013)

#### GS-besluiten (jaarlijks vast te stellen)

- Besluit verpachtingen
- Besluit prijzen beheer onroerend goed
- Meerjarenraming aan- en verkoop

N.B. GS kunnen op een later moment nadere uitvoeringsregels stellen voor onderdelen van het grondbeleid, zoals verwerving, kavelruilen of grondexploitaties.



# DEEL EEN ACHTERGROND EN ONTWIKKELINGEN



## 1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN, OPGAVEN EN AMBITIES

### a Inleiding vorige nota grondbeleid: Gegronde Ontwikkeling (2006)

De vorige nota grondbeleid 'Gegronde Ontwikkeling' (2006) stamde uit een tijdperk dat er grootschalige gebiedsontwikkelingen plaatsvonden waarmee veel winst op grond te behalen viel. Op dat moment zagen veel gemeenten en provincies een opgave om ervoor te zorgen dat een deel van dat opbrengend vermogen ten goede kwam aan de gemeenschap en dat naast lucratieve bestemmingen, ook maatschappelijke bestemmingen, openbare ruimte en groen werden meegenomen in die ontwikkelingen. Grondbeleid en het risicodragend participeren in gebiedsontwikkelingsprojecten waren de manier om daarvoor zorg te dragen. De nota Gegronde Ontwikkeling kende dan ook een sterke focus op verwerving en ontwikkeling.

### b Algemene ontwikkelingen sinds 2006

Inmiddels hebben belangrijke veranderingen plaatsgevonden in de maatschappij, de economische omstandigheden en de wetgeving. De financiële crisis van 2008 en de economische recessie die daarop volgde, hebben de kaarten in het speelveld tussen overheidslagen, private partijen en burgers volledig anders geschud. Er is sindsdien veel kritiek geweest op het actieve grondbeleid van overheden, met name vanwege de grote financiële risico's die daarmee gepaard gingen.

Tegenwoordig komen dergelijke grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten nog nauwelijks voor. Gebiedsontwikkeling is kleinschaliger geworden en vindt steeds meer plaats in co-creatie met de omgeving. Tegelijkertijd biedt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) overheden sinds 2008 de mogelijkheid om via het bestemmingsplan (of in het geval van de provincie, een inpassingsplan) en een bijbehorend exploitatieplan af te dwingen dat alle grondeigenaren een bijdrage leveren aan de bovenplanse voorzieningen in een gebied, zoals bijvoorbeeld infrastructuur. Met het invoeren van de Omgevingswet, zou dit instrument overigens kunnen verdwijnen of veranderen. De nieuwe rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling is daardoor vaker faciliterend en coördinerend in plaats van ontwikkelend geworden.

### c Ontwikkelingen bij de provinciale organisatie

De algemene discussie over de kerntaken van de provincie, heeft ook zijn weerslag op het grondbeleid. Het grondbeleid heeft betrekking op de volgende kerntaken (1) infrastructuur, (2) groen (3) ruimtelijke ontwikkeling en (4) landbouw. Elk van deze vier kerntaken kent een eigen opgave voor de komende jaren.

### 1 Ten aanzien van infrastructuur

In de jaren na 2008 kwam de nadruk in de uitvoering van het grondbeleid te liggen op verwerving ten behoeve van infrastructuur. Belangrijke voorbeelden zijn de aanleg van de N201 en de N23 (Westfrisiaweg). Daarnaast geldt voor veel minder grote opgaven binnen het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI) dat soms grondverwerving noodzakelijk is. Ook binnen deze verwervingen heeft een accentverschuiving plaatsgevonden. Ten behoeve van de N201 hebben er nog veel 'anticiperend taakgebonden' aankopen plaatsgevonden: vrijwillige verwerving voorafgaand aan de definitieve tracékeuze. Daardoor is in een aantal gevallen wellicht onteigening voorkomen, maar het betekende ook dat er een relatief grote vastgoedportefeuille als 'overtollig' verkocht dient te worden na afloop van het project. Voor latere projecten zoals de Westfrisiaweg is mede daarom gekozen voor een strikter verwervingsbeleid waarbij pas verwerving plaatsvindt nadat de het bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld en waarbij alle verwerving op onteigeningsbasis plaatsvindt. De verwachting is dat de Duinpolderweg het enige nieuwe tracé is dat de komende jaren nog gerealiseerd gaat worden waarvoor provinciale grondverwerving vereist is. Van de Duinpolderweg ligt slechts een klein deel in Noord-Holland. De rest van het tracé gaat door de provincie Zuid-Holland. Daarnaast zijn er plannen voor een verbinding tussen de A8 en A9. Hiervoor heeft het Rijk een deel van de gronden in bezit. Afhankelijk van de keuze voor het tracé is er veel of weinig provinciale verwerving nodig, en wordt ook de complexiteit van de dossiers bepaald.

### 2 Ten aanzien van groen

Een andere belangrijke ontwikkeling ten aanzien van het grondbeleid is de decentralisatie van het natuurbeleid en het opheffen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De decentralisatie van het natuurbeleid betekent dat de realisatie van nieuwe natuur meer nog dan voorheen een provinciale verantwoordelijkheid is en dat de uitvoering hiervan, voorheen uitgevoerd door DLG, bij de provincies ligt. De provincie heeft in de Agenda Groen en het coalitieakkoord 2015-2019 de ambitie uitgesproken om het Natuur Netwerk Nederland (NNN, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur, EHS) af te ronden. Dit houdt in dat er tot 1 januari 2027 volgens afspraken 6000 hectare natuur gerealiseerd moet worden. Dat betekent dat grondverwerving ten behoeve van natuur en/of andere groendoelen de komende jaren een grotere nadruk zal krijgen binnen het provinciale grondbeleid.

De tijd om deze doelstelling ook daadwerkelijk te realiseren begint te dringen. Daarbij geldt ook dat het 'laaghangend' fruit in veel gevallen al geplukt is, en dat de complexe locaties nu overblijven. Inzet van andere instrumenten dan verwerving op vrijwillige basis is naar verwachting op bepaalde plekken nodig. DLG werkte niet



alleen aan de uitvoering van het natuurbeleid, maar aan een veelheid van (integrale) doelen in het landelijk gebied. Ook de werkzaamheden die DLG verrichtte ten behoeve van bijvoorbeeld agrarische structuurversterking (waaronder kavelruilen), en water (waterberging, watersysteem) worden voortaan, voor zover ze niet behoren tot de taken en bevoegdheden van andere overheden, door de provincie uitgevoerd.

### 3 Ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling

Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling heeft de provincie een belangrijke rol: nu nog via de structuurvisie in het kader van de Wet ruimtelijke ordening, in de toekomst via de Omgevingsvisie in het kader van de Omgevingswet. Daarnaast voert de provincie vaak samen met andere overheden en private partijen en organisaties ruimtelijke programma's en projecten uit om de provinciale (ruimtelijke) doelen te realiseren. Op het moment van vaststellen van deze nota worden geen majeure opgaven (grondverwerving voor ruimtelijke projecten) ten aanzien van het grondbeleid voorzien.

### 4 Ten aanzien van landbouw

De provincie heeft ook een belangrijke taak op het gebied van landbouw en regionale economie. 61 procent van het provinciale grondgebied heeft een agrarische bestemming. Door middel van agrarische structuurversterking, bedrijfsvergroting en verduurzaming wordt landbouw ingezet voor de versterking van de regionale economie. Dit heeft ook consequenties voor het grondbeleid. Grondbeleid kan hieraan bijdragen door bijvoorbeeld het initiëren van een kavelruil. Hiervoor wordt ruil- of herverkaveling ingezet. De BBL-gronden (voormalig Bureau Beheer Landbouw) van het Rijk worden de komende jaren ingezet om knelpunten bij schaalvergroting op te lossen.

### 5 Gebiedscontracten

Op het moment van schrijven van deze nota wordt hard gewerkt aan het afsluiten van integrale gebiedscontracten voor de aanleg en het beheer van infrastructuur in een afgebakend gebied. Momenteel is het contract voor de kop van Noord-Holland al afgesloten. Zes andere contracten zullen volgen. Gedachte achter deze nieuwe aanpak is om de markt meer ruimte te geven om met innovatieve oplossingen te komen, waarbij gezocht wordt naar een optimum in het totaal van de kosten van ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud door de verantwoordelijkheid hiervoor voor een periode van tenminste tien jaar vast te leggen bij een private partij. Tegelijkertijd blijven planologische besluiten en onteigening voorbehouden aan de overheid: de markt kan deze taken niet geheel overnemen.

De ontwikkeling rond integrale gebiedscontracten zou kunnen zorgen voor enige verschuiving in de verdeling van (voorbereidende) werkzaamheden gericht op planologie en grondverwerving tussen de marktpartijen en de

overheid. De verwachting is dat contractpartijen actief kunnen meedenken over kansen en al vroeg betrokken zijn bij plannen voor werkzaamheden. Mogelijk levert dit nieuwe inzichten op. Of dit gebeurt en hoe dit uit zal pakken in de praktijk is nog niet duidelijk. Naar schatting zullen over twee jaar de eerste resultaten zichtbaar worden.

De bovengenoemde opgaven laten zich vertalen in een aantal ambities dat verwoord is in diverse beleidsnota's. Deze ambities hebben ten grondslag gelegen aan het opstellen van dit grondbeleid. De vorige nota grondbeleid richtte zich nog voornamelijk op een ontwikkel- en aankoopdoelstelling. Met het in bezit krijgen van de BBL- en PASO-gronden is deze doelstelling verschoven naar een beheer- en verkoopdoelstelling. De nadruk zal ten opzichte van de vorige nota Gegronde ontwikkeling (2006) veel minder liggen op strategische aankopen voor (gebieds)ontwikkeling, woningbouw en bedrijven-terreinen, maar des te meer op verkoop, beheer en eventuele strategische aankopen voor nieuwe ontwikkelingen nu de markt weer langzaam aantrekt.

### d Opgaven voor de komende jaren in cijfers

Hieronder een indicatie van de provinciale opgaven op het gebied van onroerend goed. Bezit, begrenzing van natuur en provinciale doelen en belangen zijn niet statisch, dus het betreft nadrukkelijk een indicatie.

<b>Huidig eigendom</b>		<b>Oppervlakte</b>
Aantal hectares eigendom (inclusief bloot eigendom, erfpachtrecht, exclusief zakelijke rechten)		Ca. 13.000 ha
Waarvan wegen en vaarwegen		Ca. 3000 ha
Waarvan langdurig in beheer bij PWN (duingebied) en Staatsbosbeheer (Omval-Kolhorn)		Ca. 7000 ha
Gebouwen in provinciaal bezit		Ca. 100 gebouwen
<b>Verwerving</b>		
Groen		Tot 2027 nog ca. 5000 ha. nog te realiseren NNN, waarvan een deel gerealiseerd zal worden via zelfrealisatie o.a. SKNL-subsidieverlening aan derden, afhankelijk van de ambitie in het Provinciaal Meerjarenprogramma Groen
Infrastructuur		Verwerving in het kader van het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur. Naar verwachting ca. 50 verwervingsdossiers gemiddeld per jaar.
Agrarische structuurversterking		Op dit moment lopen (de voorbereidingen voor) enkele kavelruilen in de Vechtstreek, de Zeevang, de Wieringermeer en de Harger- en Pettemerpolder. Over het algemeen zal de provincie eerder gronden verkopen dan verwerven in deze processen, maar in een enkel geval is wel verwerving noodzakelijk als tussenstap op weg naar een eindbeeld.
Grondbanken in Laag-Holland en de Groene Uitweg		PNH koopt als vangnet gronden voor toevoeging aan de grondbank. Eens in de 6 jaar krijgen de grondbankpachters de kans grond te kopen. Naar verwachting leidt dit tot enkele verwervingsdossiers en gemiddeld enkele verkoopdossiers per jaar, sterk afhankelijk van grondmarktontwikkelingen.
Kantoren en bedrijventerreinen		Op dit moment zijn er geen concrete voornemens of ambities om voor dit doel te verwerven, maar het grondbeleid sluit deze mogelijkheid niet bij voorbaat uit.
Woningbouw en gebiedsontwikkeling		Op dit moment zijn er geen concrete voornemens of ambities om voor dit doel te verwerven, maar het grondbeleid sluit deze mogelijkheid niet bij voorbaat uit.
<b>Beheeropgave tijdelijk beheer vooruitlopend op verkoop en definitieve bestemmingen</b>		
Landbouwgronden		Ca. 3.000 ha landbouwgrond wordt verpacht.
Overige gronden		Alle huurovereenkomsten van percelen (o.a. tuinen, dijken en volkstuinten (7 complexen).
Gebouwen		In totaal gaat het om ca. 100 gebouwen, die beheerd worden tot aan het moment van sloop, verkoop, of ontwikkeling. Gebouwen worden bijna alle anti-kraak bewoond zodat ze beschikbaar zijn voor sloop of verkoop op het moment dat dat nodig is. Enkele gebouwen worden verhuurd of verpacht.
Ligplaatsen		Ligplaatsen en steigers ca. 740, woonboten ca. 100. Dit betreft permanent beheer aangezien ligplaatsen in provinciale vaarwegen liggen.
Tankstations		Ca. 25 tankstations langs de provinciale wegen, waarvan enkele in erfpacht zijn uitgegeven, de rest is huur.
<b>Verkoop</b>		
BBL-gronden en gebouwen		Ca. 1700 ha, waarvan ca. 600 hectare binnen de begrenzing van het NNN. Ca. 10 gebouwen. Verwachte verkoop is gemiddeld ca. 10% per jaar (ca. 170 hectare en € 6 mln. per jaar)
PASO-gronden		Ca. 350 ha, nagenoeg geheel buiten de begrenzing van het NNN. Ook 2 gebouwen. Verwachte verkoop is gemiddeld ca. 10% per jaar (ca. 30 hectare en € 2,5 mln. per jaar)
Anticiperend en strategisch aangekochte gronden		Ca. 750 ha. gronden en gebouwen. Het gaat met name om: voormalig Wieringerrandmeer, Crailo, Distriport, Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein, SLP Zuid, Motorcrossterrein Wieringermeer. Voor de verkoop van deze gronden/gebieden loopt een project of zijn specifieke afspraken gemaakt.
Overtollig vastgoed niet op de balans opgenomen		Het gaat met name om overhoeken en panden die overtollig zijn na het aanleggen van nieuwe infrastructuur, maar het kan ook gaan om "historisch bezit". Naar verwachting gaat het om ca. 25 verkoopdossiers per jaar.



## 2 JURIDISCHE KADERS, KEUZEVRIJHEID EN MAATWERK

### a Inleiding

Het aankopen, beheren en verkopen van gronden en gebouwen is in essentie een privaatrechtelijke aangelegenheid. Dit betekent dat twee partijen op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid een overeenkomst kunnen aangaan. Vanuit dat licht gezien heeft de provincie dan ook een grote keuzevrijheid wat betreft het uitoefenen van het grondbeleid: de provincie is immers nooit verplicht een overeenkomst tot aankoop, beheer of verkoop aan te gaan tenzij zij dit eerder privaatrechtelijk overeen gekomen is met een wederpartij. De provincie mag dus zelf bepalen voor welke doelen zij aan wil kopen en óf en wanneer de provincie vastgoed afstoot.

Tegelijkertijd is de provincie wel gebonden aan wet- en regelgeving daar waar het de uitvoering van het grondbeleid aangaat en verbindt zij zich aan haar eigen vastgestelde beleid. Bijvoorbeeld, het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun is verboden en dit stelt beperkingen aan de prijs die de provincie mag betalen bij een aankoop of vragen bij verkoop.

Er is veel verschillende privaot- en publiekrechtelijke wet- en regelgeving van toepassing op het provinciale grondbeleid. De genoemde wetgeving is vaak niet inhoudelijk van toepassing op het grondbeleid, maar geldt wel als belangrijk uitgangspunt bij het uitoefenen hiervan. Het gaat met name om:

#### Publiekrechtelijke wetgeving en regels

- **De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)** zijn beginselen die de overheid binden zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen. Daarmee is de overheid een bijzondere contractpartij en haar handelingsvrijheid enigszins beperkt. De **Algemene wet bestuursrecht (Awb)** omvat de regels voor het handelen van de overheid ten opzichte van burger, bedrijfsleven en organisaties en vormen de (gedeeltelijke) codificering van de abbb.
- De **Wet ruimtelijke ordening (Wro)** en de **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)** regelen welke rechten en verplichtingen gelden ten aanzien van planologie en kostenverhaal. De **Crisis- en herstelwet (Chw)** zorgt voor kortere aanvraagprocedures om bouwprocessen gedurende de crisis eerder van start te kunnen laten gaan met als doel werkgelegenheid op peil te houden.
- De **Onteigeningswet** en **wetgeving ten aanzien van planschade en nadeelcompensatie (onderdeel Awb)**, waarin is geregeld hoe wordt omgegaan met de (ongewenste) consequenties van rechtmatig overheidshandelen voor derden.
- **Europese regelgeving** op het gebied van Staatssteun.
- Milieuwetgeving ten aanzien van (bodem)verontreiniging.

- **Wet Bibob**, die gericht is op het voorkomen van het faciliteren van criminele activiteiten door de overheid, waaronder vastgoedtransacties.
- Financiële en fiscale wetgeving zoals bijvoorbeeld het **Besluit begroting en verantwoording** (voorschriften ten aanzien van onder andere waardering van grond, rentetoekening en exploitatie), de **Belastingwet** (BTW en overdrachtsbelasting bij verkoop, mogelijkheden om BTW te declareren bij het BTW-compensatiefonds, Vennootschapsbelasting) en de Wet HOF.
- **Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)** verplicht grondeigenaren hun grond in eerste instantie aan de gemeente aan te bieden.

#### Privaatrechtelijke wetgeving en regels

- Het **Burgerlijk Wetboek (BW)**, waarin contractenrecht, huurrecht en het pachtrecht voorschrijven wat wel en niet afgesproken mag worden in privaatrechtelijke overeenkomsten.

#### Europese regelgeving

- De **Mededingingswet** en het **Besluit Markt en Overheid** en Europese regelgeving op het gebied van Staatssteun en aanbestedingsrecht, gericht op het voorkomen van marktverstoring en bevoordeling van specifieke partijen door de overheid.
- Daarnaast geeft de Europese Commissie twee richtsnoeren over de handelswijze van de overheid bij de aan- of verkoop van gronden: (1) De eerste gaat in op de wijze waarop gronden openbaar op de markt aangeboden kunnen worden via de 'openbare biedprocedure'. (2) Daarnaast is er ook een procedure voor het verkopen van gronden zonder een 'openbare biedprocedure'. Indien openbare instanties geen gebruik maken van de biedprocedure, moet voor de verkooponderhandelingen een onafhankelijke taxatie plaatsvinden. De vastgestelde marktprijs geldt als de minimale aankoopprijs die kan worden overeengekomen zonder dat sprake is van staatssteun.

### b De Omgevingswet

Naar verwachting zal per december 2018 de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Het gaat om een omvangrijk project van de Rijksoverheid waarbij een groot aantal bestaande wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving gebundeld zal worden in één nieuwe wet. Het doel hiervan is het omgevingsrecht inzichtelijker en voorspelbaarder te maken, zodat het beleid en de besluitvorming meer integraal en samenhangend wordt en er meer ruimte is voor een actieve en flexibele aanpak. Daarnaast is er een grotere rol voor burgerparticipatie.

In de Omgevingswet wordt de regelgeving rondom de grondexploitatie vereenvoudigd en verruimd/ De nu nog

in de Wro opgenomen mogelijkheid tot fondsvorming voor bovenwijkse voorzieningen - mits opgenomen in structuurvisie - zal, naar het zich nu laat aanzien, verdwijnen. Naar verwachting zal dit in de Onteigeningswet worden aangepast. De overige regelgeving rond grondeigendom (Wet voorkeursrecht, Wet inrichting landelijk gebied en nieuwe mogelijkheden rond stedelijke herverkaveling) zullen al dan niet aangepast door middel van een Aanvullingswet in de Omgevingswet worden opgenomen. Wellicht dat te zijner tijd een wijziging of aanvulling van het grondbeleid gewenst is.

### c Wet Vennootschapsbelasting (VPB)

Een andere wijziging die op korte termijn ingevoerd zal gaan worden, is de nieuwe wet Vennootschapsbelasting (VPB). Uitgangspunt van de VPB is dat overheden ook belasting gaan betalen over 'winst' daar waar sprake is van ondernemersactiviteiten, net zoals vennootschappen dit doen. Meer hierover is te lezen in het hoofdstuk Financiën.

### d Eigen vastgesteld provinciaal beleid

Ook het eigen provinciale beleid legt beperkingen op aan het handelen van de provincie ten aanzien van grond. Een voorbeeld daarvan is de verderop in dit beleidskader opgenomen koopplicht: de provincie verplicht zichzelf om gronden gelegen binnen de begrenzing van het NNN voor zover nog niet gerealiseerd, te kopen van agrariërs/eigenaren op het moment dat zij daarom vragen. Hoewel er geen wetgeving is die de provincie hiertoe verplicht, staat het de provincie niet vrij 'zomaar' af te wijken van dit uitgangspunt. Het grondbeleid ten aanzien van groene gronden legt in die zin beperkingen op aan het eigen handelen.

### e Maatwerk

De vraag kan rijzen waarom de provincie zichzelf door middel van eigen beleid zou willen beperken: het is immers aantrekkelijk om zonder beperkingen in alle gevallen maatwerk toe te passen dat is toegesneden op de specifieke situatie. De meerwaarde van maatwerk is evident. Er zijn echter belangrijke principiële en praktische argumenten om niet in alle gevallen maatwerk toe te passen. De principiële argumenten hebben betrekking op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: de overheid dient voorspelbaar, betrouwbaar en transparant te handelen en daarbij eenieder gelijk te behandelen. Maatwerk kan bij veelvuldig toepassen ervan resulteren in willekeur. Bovendien speelt rechtvaardigheid een rol: de provincie wil het NNN realiseren en de individuele agrariër die toevallig binnen het NNN-gebied gronden heeft mag daarvan niet de dupe worden doordat zijn gronden onverkoopbaar zouden worden. Praktische argumenten voor grondbeleid zijn gelegen in het feit dat er jaarlijks honderden overeenkomsten worden aangegaan (bijvoorbeeld pachtcontracten) en dat het onmogelijk is in alle gevallen afzonderlijk te beoordelen

en op bestuurlijk niveau te besluiten welke voorwaarden moeten worden afgesproken.

Desalniettemin zijn de voordelen van maatwerk in specifieke situaties evident. Het grondbeleid maakt daarom incidenteel en beargumenteerd maatwerk mogelijk, mits dit maatwerk past binnen wet- en regelgeving en de afgesproken financiële kaders.

# DEEL TWEE INHOUDELIJKE KADERS VOOR GRONDBELEID





### 3 VERWERVING VAN GROND

#### a Doelen waarvoor grondverwerving plaatsvindt

Grondverwerving kan worden ingezet ten behoeve van alle provinciale doelen en belangen. Deze zijn vastgesteld in diverse beleids- en kadernota's. Voorwaarde is wel dat PS een krediet of begrotingsbudget beschikbaar hebben gesteld voor verwerving.

#### b Uitgangspunten bij verwerving

De provincie verwerft tegen marktconforme voorwaarden. Dat wil zeggen dat de waarde van een object wordt bepaald aan de hand van een taxatie opgesteld door een onafhankelijke en deskundige taxateur. Bij grote projecten met veel vergelijkbare verwervingen kan worden aangekocht op basis van een referentiestelsel met daarin gelijkgestelde normen voor de taxaties van de diverse percelen. Elk perceel wordt echter nog wel afzonderlijk getaxeerd.

De taxatie betreft de marktwaarde<sup>1)</sup>, eventueel aangevuld met schadeloosstelling in geval van onteigening. In dat laatste geval wordt verworven op basis van de bestuurlijke bereidheid om over te gaan tot onteigening, en wordt naast de vrije waarde de volledige vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade vergoed.

#### c Taakgebonden en strategische grondverwerving

De provincie onderscheidt twee verschillende vormen van grondverwerving, met elk een eigen doelstelling en met een aparte rol voor PS.

##### 1 Taakgebonden grondverwerving

De meest voorkomende vorm van verwerving is de zogenaamde 'taakgebonden verwerving'. Dit betreft verwerving voor bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur of natuur, waarbij precies bekend is welke gronden of gebouwen verworven moeten worden om het provinciale doel te realiseren. Kredieten voor taakgebonden verwerving worden door PS beschikbaar gesteld met de vaststelling van het PMI (bij infrastructuur) en budget bij begroting (bij natuur). Budgetten worden jaarlijks beschikbaar gesteld door PS bij het vaststellen van de begroting.

Voor infrastructuur geldt dat verwerving voortkomt uit het PMI, bij groen is dat het PMG. Taakgebonden verwerving voor andere doelen vindt plaats na besluitvorming in PS via (een wijziging op) de begroting of via

1) Het geschatte bedrag waarvoor een object op de taxatiedatum zou worden overgedragen door een bereidwillige verkoper aan een bereidwillige koper in een marktconforme transactie, na behoorlijke marketing, waarbij de partijen geïnformeerd, zorgvuldig en zonder dwang hebben gehandeld.

een aparte voordracht (waarbij ook een krediet of budget beschikbaar wordt gesteld). Op die wijze is het budgetrecht van PS en de sturing van PS op taakgebonden grondverwerving gewaarborgd. Taakgebonden verwerving kan zowel op basis van vrijwillige verwerving als op basis van onteigening/volledige schadeloosstelling plaatsvinden.

##### 2 Strategische grondverwerving

In sommige gevallen is het zinvol om al over te gaan tot verwerven voordat geconcretiseerd is welke gronden precies nodig zijn om een bepaalde doelstelling te realiseren. Voor strategische verwerving hebben PS een apart krediet beschikbaar gesteld. Het gaat om ontwikkelingen die op een termijn van één tot tien jaar gerealiseerd gaan worden. Strategische verwerving vindt altijd op basis van vrijwilligheid plaats. Hoewel de rol van de provincie in gebiedsontwikkelingsprojecten sinds 2006 gewijzigd is, blijft het wenselijk dat GS vooruitlopend op concrete plannen of besluitvorming vastgoed kunnen verwerven. Enkele voorbeelden:

##### Voorbeeld 1

Er komt een boerderij te koop buiten de begrenzing van het NNN die prima kan dienen als ruilobject voor een bedrijf dat binnen het NNN ligt en niet zelf wil omvormen naar natuur. Strikt genomen past verwerving niet in het grondbeleid: het is een locatie buiten NNN en er is nog geen zekerheid dat de ruil doorgaat. Snelle actie is noodzakelijk en een openbaar besluitvormingsproces schaadt de privacy van de betrokkenen en de positie van de provincie.

##### Voorbeeld 2

Er komt grond te koop op een locatie waar zeer waarschijnlijk binnen afzienbare tijd een wegtracé zal worden geprojecteerd. Er heeft over dit infra-project nog geen besluitvorming plaatsgevonden, maar de kans doet zich voor om met weinig risico (grondwaarde is stabiel) een latere onteigening te voorkomen.

De provincie kent een krediet voor strategische grondverwerving (zie hiervoor het hoofdstuk financiën). Binnen de vrije ruimte in dit krediet zijn GS bevoegd om een besluit te nemen over aankopen. PS worden geïnformeerd over het besluit, indien noodzakelijk onder geheimhouding.

#### d Onteigening

Daar waar noodzakelijk voor het realiseren van provinciale doelen kan de provincie overgaan tot het inzetten van het onteigeningsinstrumentarium. Voor infrastructuur ('lijnverwerving') ligt dat meer voor de hand dan voor andere doelen ('vlakverwerving'), omdat het bij wegebouw doorgaans gaat om kleinere oppervlaktes en omdat de provincie zelf eigenaar en beheerder blijft na realisatie. Onteigening ten behoeve van wegaanleg- en reconstructie wordt van oudsher toegepast. Minder

gebruikelijk is onteigening ten behoeve van natuur. Desondanks kan onteigening nadrukkelijk ook voor dat doel worden toegepast.

Bij onteigening wordt verworven op basis van “volledige schadeloosstelling”: daarbij wordt niet alleen de waarde van het gekochte vergoed, maar ook alle bijkomende schades, zoals inkomensschade. De aankoopsom ligt daardoor hoger dan bij verwerving op vrijwillige basis. Verwerving op basis van volledige schadeloosstelling kan alleen in die gevallen waarin de provincie daadwerkelijk bereid is te onteigenen.

In het geval van **infrastructuur** wordt onteigend op basis van ‘titel IIa’ uit de Onteigeningswet, in uitzonderingsgevallen kan er gebruik worden gemaakt van ‘titel IV’ (ten behoeve van ruimtelijke inrichting) van de Onteigeningswet. GS zijn op grond van de Onteigeningswet bevoegd om een titel IIa-onteigening aan te vragen bij de Kroon. Voorafgaand aan het GS-besluit dienen belanghebbenden in de gelegenheid te zijn geweest hun zienswijze op het ontwerp-bestemmingsplan of -inpassingsplan te hebben uitgebracht.

In het geval van **andere doelen**, zoals groen, gaat onteigening altijd op basis van ‘titel IV’: onteigening ter realisatie van een bestemmingsplan. In dat geval zijn PS op grond van de Onteigeningswet bevoegd om het besluit te nemen. Bij een titel-IV onteigening is een voorwaarde dat het bestemmingsplan wordt aangepast teneinde de nieuw te realiseren bestemming te borgen. Ten behoeve van die nieuwe bestemming wordt dan de onteigening ingezet. Daarbij kan een eigenaar zich onder bepaalde voorwaarden beroepen op zijn zelfrealisatierecht. Het ziet er voorsnog naar uit dat in de nieuwe Omgevingswet onteigening op een aantal onderdelen vereenvoudigd zal worden.

## e Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) beoogt de gemeenten/provincies een middel in handen te geven om te voorkomen dat er door grondeigenaren en projectontwikkelaars wordt gespeculeerd in de aanloop naar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Bij het wijzigen van de grondbestemming van bijvoorbeeld agrarisch naar woningbouw stijgt de waarde van de grond aanzienlijk voordat daadwerkelijk tot ontwikkeling van de nieuwe bestemming wordt overgegaan. De WVG verplicht een verkopende partij om de gronden eerst aan de gemeente (of: de provincie) aan te bieden en voorkomt snellen prijsstijgingen door verkopen aan ontwikkelaars (waardoor de realisatie van het plan voor de overheid duurder wordt).

Ten behoeve van NNN-gronden speelt prijsstijging in principe geen rol. Immers de gronden zullen bij bestemmingswijziging naar natuur juist minder waard worden. Desondanks is het mogelijk om een voorkeursrecht te

vestigen bij een voorgenomen bestemmingswijziging naar natuur. Het is dan wel noodzakelijk dat de provincie de bestemmingswijziging effectueert door middel van een inpassingsplan.

## f Verwerving van groene gronden

Groene gronden zijn gronden gelegen binnen de begrenzing van het NNN. Ter afronding van het NNN kan de provincie gronden verwerven. Er wordt alleen verworven voor nieuwe natuur. Reeds gerealiseerde natuur wordt in principe niet verworven.

Grond kan ook door middel van het verlenen van subsidie<sup>2)</sup> beschikbaar komen voor de realisatie van nieuwe natuur. Omdat de provincie in dat geval geen eigenaar wordt valt subsidiering niet onder het grondbeleid. Wel wordt de afwaardering van agrarische waarde naar natuurwaarde uitgevoerd binnen de kaders van het grondbeleid (op basis van een onafhankelijke en deskundige taxatie).

De afgelopen jaren is gebleken dat met alleen grondverwerving op vrijwillige basis en subsidiering de provinciale doelstelling voor de NNN waarschijnlijk niet tijdig gehaald wordt. Om die reden kunnen de volgende aanvullende grondinstrumenten worden ingezet voor de realisatie van Natuur:

- **Onteigening:** zie hiervoor het aparte kopje “onteigening” in dit hoofdstuk.
- **Kavelruilen en toepassing van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG):** zie hiervoor het hoofdstuk “Kavelruilen, grondbanken en agrarische structuurversterking”.
- **Ruimte voor Ruimte:** zie hiervoor het hoofdstuk “Ontwikkeling”
- **Het kopen van gebouwen:** in principe worden alleen gebouwen gekocht als dat noodzakelijk is voor de realisatie van het natuurdoel (het gebouw moet gesloopt worden). In uitzonderlijke situaties kunnen GS besluiten gebouwen te kopen die niet gesloopt of herbestedd hoeven te worden. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin een boer met gebouwen zonder grond komt te zitten, waardoor deze niets meer waard zijn.
- **Bedrijfsverplaatsingsregeling:** op dit moment is er geen regeling voor bedrijfsverplaatsingen ten behoeve van NNN. GS kunnen besluiten een dergelijke regeling te ontwikkelen en toe te passen, al dan niet in het kader van de Europese subsidieregeling voor plattelandsontwikkeling (POP3).

Voor alle bovengenoemde instrumenten geldt dat de benodigde financiële middelen voor het inzetten ervan

2) In casu de Subsidie Kwaliteit Landschap en Natuur (SKNL-subsidie) waarbij subsidie kan worden verleend voor de afwaardering van landbouwgrond naar natuurwaarde en voor de inrichting van grond als natuur.

beschikbaar moeten komen uit de beschikbare middelen voor natuurbeleid. Besluitvorming vindt plaats op het geëigende niveau (afhankelijk van het instrument GS of PS) en binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden van het grondbeleid (marktconform, transparant en rechtmatig).

## g Koopplicht

Grondeigenaren binnen het NNN kunnen een beroep doen op de Provincie om hun gronden te verwerven. Het biedt een garantie aan deze eigenaren dat zij hun gronden kunnen verkopen indien zij dat wensen. De Provincie neemt de volgende uitgangspunten ter hand bij invulling van deze aankoopplicht:

- De koopplicht geldt alleen voor gronden van particuliere eigenaren, niet voor gronden van andere overheden en overheidsdiensten. De koopplicht geldt voor gronden die nog geen functiewijziging naar natuur hebben ondergaan.
- Aankoop geschiedt tegen een marktconforme prijs.
- De provincie koopt in principe alleen gronden gelegen binnen de NNN-begrenzing. Indien een deel van het bedrijf buiten het NNN ligt koopt de Provincie maximaal vijftig procent extra grond, uitgedrukt in geld of hectares. Met andere woorden: een bedrijf dat slechts voor tien procent (oppervlakte of waarde) in het NNN ligt wordt niet in zijn geheel opgekocht.
- De Provincie koopt in principe geen bedrijfsgebouwen, tenzij dat noodzakelijk is om het gewenste natuurdoeltype te realiseren.

## 4 BEHEER VAN PROVINCIALE GRONDEN

### a Doelen van beheer

De provincie heeft veel gronden en gebouwen in eigendom. Een deel daarvan betreft het permanente beheer-areaal van de provincie (wegen en vaarwegen, duingebied), een ander deel betreft de gebouwen die worden gebruikt voor huisvesting van het provinciale apparaat. Deze nota grondbeleid heeft betrekking op het beheer van het overige vastgoed dat slechts tijdelijk in beheer is en op het verhuren van ligplaatsen en tankstations.

### b Uitgangspunten van provinciaal beheerbeleid

Bij het beheer van provinciale gronden is het uitgangspunt zakelijkheid: het beheer is gericht op een optimale balans tussen waardebehoud van de grond en gebouwen en opbrengstmaximalisatie. Uitgifte van gronden en gebouwen in beheer gebeurt marktconform, rechtmatig en transparant. Voor specifieke gebieden of categorieën grond geldt dat zakelijk beheer ondergeschikt is aan de realisatie van provinciale doelen (natuur, biodiversiteit, duurzame landbouw). Dit wordt hieronder uitgewerkt. Daarnaast is het uitgangspunt dat zo veel mogelijk meerjarig wordt verpacht.

Ter uitvoering van het provinciale beheerbeleid hebben GS op 17 februari 2015 reeds uitvoeringsregels beheer vastgesteld. Deze uitvoeringsregels blijven gelden totdat deze worden ingetrokken of vervangen. Jaarlijks stellen GS daarnaast de uitgangspunten voor de verpachting voor het komende jaar en de te hanteren prijzen voor het komende jaar vast.

### c Ligplaatsen en Tankstations

Ook binnen het beheerareaal van de provinciale (vaar)wegen verhuurt de provincie locaties. Het gaat dan om steigers en ligplaatsen voor recreatievaartuigen en woonboten in de provinciale vaarwegen en om tankstations langs de provinciale weg.

Het beleid ten aanzien van ligplaatsen en tankstations is vastgelegd in respectievelijk het Ligplaatsenbeleid (2004) en het Uitvoeringsdocument tankstationbeleid (2012). Deze beleidsdocumenten bevatten zowel afspraken ten aanzien van de uitvoering van publieke taken (vergunningverlening, verkeersveiligheid, etcetera) als ten aanzien van de privaatrechtelijke taken (de uitgifte van tankstations en ligplaatsen). Omdat deze nota's méér bevatten dan het grondbeleid zullen deze niet worden ingetrokken bij vaststelling van deze nota grondbeleid.

De privaatrechtelijke delen van bovenstaande nota's kennen het karakter van uitvoeringsregels bij het grondbeleid. De vaststelling en aanpassing daarvan is een bevoegdheid van GS. Concreet hebben GS met de Uitvoeringsregels Beheer (2015) besloten om naast uitgifte van tankstations in erfpacht ook de uitgifte via verhuur mogelijk te maken, tegen vergelijkbare condities. Dit omdat een deel van de exploitanten voorkeur heeft voor huur. Daarnaast hebben GS besloten tot een aanpassing van de prijzen en voorwaarden voor de verhuur van ligplaatsen voor woonboten (2016).

### d Beheer van agrarische gronden

Agrarische gronden worden door de provincie conform de pachtwet verpacht aan agrarische bedrijven. Het burgerlijk wetboek geeft aan in boek 7, titel 5: 'Pacht' aan welke voorwaarden verpachtingen moeten voldoen. Te denken valt aan het soort pacht, namelijk liberale pacht of wettelijke pacht, de duur van de pacht (kortlopend tot levenslang) en de pachtprijs. Bij wettelijke pacht is de pachtprijs gemaximeerd op de regionorm, bij liberale pacht is de prijs vrij overeen te komen. Daarnaast staat er ook in de wet welke beperkende pachtvoorwaarden mogen worden opgenomen in een pachtcontract.

Desondanks kan de provincie bij verpachting ook sturen op provinciale doelen. In dat geval worden bepaalde vormen van gebruik uitgesloten of juist gevraagd, vaak in ruil voor een lagere pachtprijs. Te denken valt aan doelstellingen op het gebied van:

- Het bevorderen van duurzame landbouw.

- Het natuurvriendelijk beheer van agrarische grond vooruitlopend op de realisatie van natuur.
- Het bevorderen van biodiversiteit buiten de NNN.
- Weidevogelbeheer.
- Waterkwaliteit.

Naast beperkende voorwaarden voor het gebruik van de provinciale percelen kan het ook gaan om eisen aan de bedrijfsvoering van pachters. Te denken valt aan het gebruik van bepaalde apparatuur, gebruik van een bepaald type stal of bezit van bepaalde certificering. Deze beperkingen dienen wel te vallen binnen de kaders die het Burgerlijk Wetboek (de voormalige pachtwet) stelt.

Indien beperkende voorwaarden worden gesteld bij de verpachting dan daalt daardoor in veel gevallen de pacht-opbrengst<sup>3)</sup>. Ten behoeve van een transparante afweging wordt het verschil tussen de reguliere opbrengst en de verlaagde opbrengst betaald vanuit het desbetreffende beleidsdoel of een combinatie van beleidsdoelen<sup>4)</sup>. Uitzondering hierop is het opleggen van natuurvriendelijke pachtvoorwaarden bij de verpachting van de voormalige BBL-gronden gelegen binnen het NNN, vooruitlopend op de aankomende omzetting naar natuur. Dit omdat deze gronden specifiek verkregen zijn voor realisatie van de doelen in de Agenda Groen.

Naast het stellen van voorwaarden aan gebruik of aan de pachter is het ook mogelijk om pachters die aan bepaalde criteria voldoen voorrang te geven bij verpachtingen. Zij krijgen dan geen gunstiger pachtvoorwaarden, maar wel eerste keus bij het aanbieden van de gronden.

In de toekomst zullen naar verwachting steeds meer verpachtende organisaties kiezen voor verpachten van gronden per opbod via het internet: dat is immers het meest transparante en marktconforme systeem van verpachten. In een dergelijk systeem is het niet langer mogelijk om voorrang te geven aan een bepaald type pachters op perceelsniveau wat wel en niet mag, maar wel om eisen te stellen aan inschrijvers en aan het gebruik van de percelen.

GS stellen jaarlijks de uitgangspunten bij de verpachting van het komende jaar op. Daarbij maken GS jaarlijks de afweging op basis van welke criteria de selectie van pachters plaatsvindt, op welke wijze de verpachtingen plaatsvinden, voor welke provinciale doelen beperkende pachtvoorwaarden opgenomen dienen te worden, voor welke percelen grond dit geldt en welke beperkende voorwaarden worden opgenomen.

3) Bijvoorbeeld: indien 6 meter natuurvriendelijke akkerrand wordt aangelegd dan daalt het beteelbare oppervlak en stijgen de kosten van het beheer.

4) Sommige beperkende maatregelen dragen bij aan meerdere doelen. Bijvoorbeeld: het telen van diepwortelende gewassen draagt bij aan de bodemkwaliteit, maar ook aan de waterkwaliteit.

## e Kabels en leidingen

Het komt regelmatig voor dat nutsbedrijven kabels of leidingen willen (of moeten) aanleggen. Zij kunnen daarvoor een gedoogplicht opleggen via de Belemmeringenwet Privaatrecht. In die procedure heeft de Provincie een wettelijke taak om de partijen te horen en de Minister te adviseren over het al dan niet opleggen van de gedoogplicht. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet gaan de procedure rond de gedoogplicht en de provinciale rol daarin mogelijk veranderen.

Soms wil of moet een nutsbedrijf een kabel of leiding aanleggen in provinciale gronden. Dit kan op verschillende manieren juridisch verankerd worden. Uitgangspunt is dat:

- Buiten de beheergrenzen van de provinciale (vaar)weg wordt een zakelijk recht gevestigd (een recht van opstal) voor de kabel/leiding. Dit recht wordt vastgelegd in het Kadaster en blijft ook na verkoop van de grond gelden voor volgende eigenaren. Voor het zakelijke recht wordt een éénmalige of jaarlijkse vergoeding in rekening gebracht bij de begunstigde (het nutsbedrijf). Indien de leiding in de toekomst verplaatst moet worden dan komen de kosten voor rekening van degene die wil verplaatsen. De door de provincie te ontvangen vergoeding is marktconform<sup>5)</sup> en sluit doorgaans aan bij landelijke standaarden.
- Binnen de beheergrenzen van de provinciale (vaar)wegen een vergunning wordt afgegeven en dat géén financiële vergoeding wordt gevraagd. Daartegenover staat dat als de kabel/leiding vanwege werkzaamheden aan de weg verlegd moet worden, de kosten hiervan voor rekening van de vergunninghouder komen en niet voor rekening van de provincie. Kort samengevat: "Liggen om niet, verleggen om niet". Waar noodzakelijk kunnen aanvullende wensen/eisen privaatrechtelijk worden vastgelegd in een beheerovereenkomst, welke aan de vergunning wordt gekoppeld. Denk hierbij aan afspraken over onderhoud en het informeren van partijen onderling over bijzondere omstandigheden. In de praktijk blijkt "liggen om niet, verleggen om niet" niet overal wenselijk of mogelijk. GS kunnen in nadere uitvoeringsregels vaststellen hoe de provincie met kabels en leidingen binnen het provinciale (vaar)wegenareaal om wil gaan.

De gedachte is dat de provinciale weg in eigendom bij de provincie blijft en er dat daarmee voldoende zekerheid bestaat voor de vergunninghouder over de desbetreffende kabels/leidingen. Daar waar de provincie slechts tijdelijk eigenaar is van de grond wordt wél een zakelijk recht gevestigd.

5) Op het moment van vaststellen van deze nota zijn dat de zogenaamde "Gasunie-normen"

## f Beheer van natuur

De provincie is geen natuurbeherende organisatie. Toch heeft de provincie natuurgronden in beheer. Het gaat om de volgende categorieën:

### 1 Gronden die in beheer zijn gegeven aan natuurbeherende organisaties

Het duingebied wordt beheerd door PWN en Staatsbosbeheer beheert de Omval-Kolhorn. Wat betreft de eerste categorie geldt dat er geen verkooptaakstelling van toepassing is. Pas bij afloop van de lopende beheercontracten wordt de afweging gemaakt hoe om te gaan met deze gronden.

### 2 Gronden binnen de NNN die al zijn ingericht als natuur, vooruitlopend op verkoop

Het beheer van deze gronden wordt aanbesteed door de provincie of meegenomen in de afspraken met de aannemer die de weg aanlegt (in het geval van natuurcompensatie). In het geval van natuurcompensatie op provinciale grond wordt het overgangsbeheer verzorgd door de uitvoerder van het project, alvorens deze gebieden worden verkocht.

### 3 Gronden binnen de NNN die nog agrarisch in gebruik zijn, vooruitlopend op verkoop

Voor deze gronden geldt dat ze doorgaans worden verpacht. Bij het verpachten of anderszins in gebruik geven van deze gronden worden beperkende voorwaarden opgenomen met het oog op de gewenste natuurontwikkeling. In uitvoeringsregels of het jaarlijkse verpachtingenbesluit geven GS hier nadere invulling aan.

## 5 VERKOOP VAN PROVINCIAAL EIGENDOM

### a Doelen en uitgangspunten van provinciale verkoopbeleid

Alle gronden en gebouwen die niet noodzakelijk zijn voor het realiseren van provinciale doelen worden verkocht. Dit geldt ook voor natuurgronden. De provincie zorgt bij verkoop dat de markt niet wordt verstoord: gronden en gebouwen worden geleidelijk op de markt gebracht om geen overaanbod te creëren en verkoopprijzen zijn altijd marktconform.

### b Planmatige verkoop

De provincie heeft ook een financiële doelstelling met de verkoop van gronden. Dat geldt in het bijzonder voor de BBL-gronden: de marktwaarde van deze gronden is veel hoger dan de boekwaarde. Bij verkoop leveren deze gronden dus geld op. De opbrengst is noodzakelijk voor het realiseren van de doelen in de Agenda Groen, met name de verwerving en inrichting van het NNN. Voor de PASO-gronden en de in het verleden strategisch aangekochte gronden geldt niet dat de 'overwaarde' contant gemaakt moet worden, maar doel is desondanks om deze gronden gefaseerd af te stoten. Tot slot blijft regelmatig

overtollig vastgoed over na afronding van een project (zoals de aanleg van infrastructuur). Ook dat overtollige vastgoed wordt verkocht, waarbij de opbrengsten doorgaans terugvloeien naar het projectbudget voor zover nog niet afgesloten.

Het verkopen van gronden en gebouwen is daarmee een zelfstandige opgave binnen het grondbeleid. Aangezien de verkoopopgave sterk is toegenomen met het overkrijgen van de 'BBL-gronden' en 'PASO-gronden' zal deze opgave planmatig worden aangepakt. GS zullen vanaf 2016 jaarlijks een verkoopplanning vaststellen en hierover via de begroting en de jaarrekening verantwoording afleggen aan PS.

Verkoop van gronden die niet op de balans staan of onderdeel uitmaken van een (infra)project is van secundair belang omdat de opbrengsten niet "ingeboekt" zijn voor het terugbrengen van een krediet of realiseren van doelen. Er geldt daarom geen actieve verkooptaakstelling voor deze gronden. Indien er een verzoek komt om dit eigendom te kunnen kopen wordt per geval beoordeeld of het provinciale belang zich hiertegen verzet. Zo niet, dan gebeurt verkoop in principe openbaar en niet onderhands aan de verzoeker.

### c Openbaar, tenzij...

De provincie is niet verplicht om grondeigendommen te verkopen en kan in principe met iedere wederpartij zaken doen. Op grondverkoop zijn de aanbestedingsregels niet van toepassing. Vanuit het oogpunt van transparantie en gelijkheid is het uitgangspunt echter altijd een openbare verkoopprocedure waarbij een ieder in aanmerking komt om te kopen. Toch kunnen er redenen zijn om hiervan af te zien.

### d Opbrengstmaximalisatie

Een ander uitgangspunt is het streven naar een maximale verkoopopbrengst. In principe geldt dat ook daar waar de provincie de verkoop van gronden inzet voor provinciale doelen: over het algemeen moeten deze gronden bij verkoop een marktconforme waarde opbrengen. Dit is ook nodig omdat de gronden een boekwaarde hebben (afwaardering is noodzakelijk bij verkoop onder de boekwaarde) of omdat de verkoopopbrengsten ten gunste komen van een specifiek project of van de Reserve Groen (in het geval van BBL-gronden).

Voordat gronden worden verkocht wordt eerst onderzocht of deze niet kunnen worden ingezet ten behoeve van de realisatie van provinciaal beleid, bijvoorbeeld door ze te ruilen. Die inzet gebeurt dan nog steeds tegen marktconforme prijzen (te verrekenen naar het doel waarvoor ze worden ingezet).

Waar dat nodig is voor de bescherming van provinciale belangen of de realisatie van provinciale doelen kunnen



beperkingen worden opgelegd aan de kopende partij of ten aanzien van het gebruik van de verkochte gronden. Een voorbeeld daarvan is de verkoop van natuurgronden: bij de verkoop wordt vastgelegd dat deze gronden door de koper en opvolgende eigenaren zullen worden bestemd, ingericht en beheerd als natuur.

Het opleggen van beperkingen betekent in bijna alle gevallen dat de verkoopopbrengst van de grond daalt. De gederfde opbrengst wordt betaald vanuit het doel waarvoor de beperking wordt opgelegd. Een uitzondering zijn verkopen van de BBL-gronden gelegen binnen de begrenzing van het NNN: de opbrengst van deze gronden is sowieso bestemd voor de realisatie van natuur.

### e Verkoop van “groene gronden”

Bij de verkoop van natuurgronden geldt dat de koper niet alleen de grond kan kopen, maar dat hij daarnaast ook een beroep kan doen op subsidie voor afwaardering, inrichting en beheer. Voor groene gronden geldt daarom nog meer dan voor andere gronden dat de provincie alle partijen gelijk moet behandelen: een ieder moet immers gelijke aanspraak maken op deze subsidies. Dit uitgangspunt staat inmiddels bekend onder de term “gelijke berechtiging”.

Dat betekent dat de provincie natuurgronden in principe openbaar verkoopt<sup>6)</sup>. In gebieden waar van oudsher één natuurbeheerder actief was kunnen via verkoop en via zelfrealisatie ook nieuwe natuurbeheerders actief kunnen worden.

Bij de verkoop van groene gronden wordt vastgelegd dat de koper en toekomstige eigenaren gehouden zijn de gronden in te richten en te beheren als natuur (danwel te gedogen dat het natuurbeheer wordt uitgevoerd indien zij dat niet zelf willen doen) en mee te werken aan de bestemmingswijziging naar natuur.

GS kunnen via uitvoeringsregels nadere invulling geven aan de verkoop van natuurgronden. Op het moment van de vaststelling van deze nota gelden hiervoor de “uitvoeringsregels bij het groene grondbeleid” (2014). Deze uitvoeringsregels blijven gelden totdat zij door GS worden ingetrokken of aangepast.

## 6 KAVELRUILEN EN GRONDBANKEN

### a Inleiding

Voor de aankoop en verkoop van grond en vastgoed zijn in dit grondbeleid afzonderlijke hoofdstukken opgenomen. In het geval van een kavelruil hangen meerdere aan- en

verkopen in een gebied onlosmakelijk met elkaar samen in doelstelling en in tijd. Daarmee is een kavelruil een specifiek instrument dat een aparte plek in het grondbeleid verdient. Hetzelfde geldt voor het instrument grondbank: bij een grondbank koopt de provincie gronden om deze vervolgens voor langere tijd in eigendom te houden en (doorgaans) in langjarige pacht uit te geven. Zowel kavelruilen als grondbanken kunnen voor de realisatie van verschillende doelstellingen worden ingezet. In de praktijk is agrarische structuurversterking daarbij een belangrijke doelstelling. Omdat kavelruilen, grondbanken en agrarische structuurversterking een sterke onderlinge samenhang kennen worden deze in één hoofdstuk behandeld.

### b Agrarische structuurversterking

Agrarische structuurversterking houdt in dat de landbouwkundige structuur in een gebied verbetert. Doorgaans gaat het erom dat agrarische bedrijven door het ruilen van gronden een grotere huiskavel krijgen (kavel aansluitend aan woning, stallen en schuren) en/of dat veldkavels (percelen grond op afstand) dichterbij worden geruild en meer geconcentreerd bij elkaar in de buurt. Daarnaast is bedrijfsvergroting onderdeel van agrarische structuurversterking, waarbij het kan gaan om eigendom, maar ook om een vorm van langlopende verpachting van grond (kortlopende pacht biedt soms te weinig zekerheden voor een bedrijf om te kunnen investeren in de gronden of de bedrijfsvoering). Het uiteindelijke doel is om gezonde agrarische bedrijven te hebben die concurrerend kunnen produceren en om het aantal landbouwbevingen over de weg te beperken tot een minimum.

Vanuit het grondbeleid kan de provincie op meerdere manieren een bijdrage leveren aan agrarische structuurversterking:

- Via reguliere aan- en verkopen: het verkopen van landbouwgrond door de provincie is per definitie een bijdrage aan agrarische structuurversterking omdat de koper zijn bedrijf ermee vergroot. Voor verkoop geldt “openbaar, tenzij”, waardoor er niet gestuurd kan worden op de groeikansen van agrariërs in specifieke gebieden.
- Via kavelruilen: kavelruilen vormen een uitzondering op openbare verkoop waarbij de provincie vanuit de een provinciale doelstelling gronden binnen een afgegrensd gebied kan inbrengen in een ruilproces met de eigenaren in dat gebied. Verderop in dit hoofdstuk meer over kavelruilen.
- Via grondbanken: grondbanken kunnen bijdragen aan de agrarische structuur omdat zij de mogelijkheid bieden aan agrariërs om langjarig te pachten. Verderop in dit hoofdstuk meer over grondbanken.

### c Kavelruilen

Er is sprake van een kavelruil indien tenminste twee partijen in een afgebakend gebied grond ontvangen en

6) In de uitvoeringsregels bij het groene grondbeleid (2014) zijn uitzonderingsregels op dit principe benoemd, bijvoorbeeld als er sprake is van juridisch bindende afspraken uit het verleden of (onderhandse) verkoop aan een andere overheid.

ten minste drie partijen grond inbrengen. Een kavelruil kan gericht zijn op agrarische structuurversterking, maar daarnaast ook op andere doelen, zoals de realisatie van NNN, de verbetering van het watersysteem of de aanlegging van een (recreatieve) verbinding. In de meeste gevallen heeft een kavelruil meerdere doelen en is het feitelijk een integraal gebiedsproces waarin met alle eigenaren in een gebied wordt gekeken hoe doelen op een integrale manier gerealiseerd kunnen worden.

De provincie zal het instrumentarium van kavelruilen primair inzetten in gebieden waar provinciale grondeigendommen liggen. Doorgaans is de doelstelling van de provincie om die gronden te verkopen aan een agrariër of natuurbeheerder. In een enkel geval kan het gebeuren dat de provincie ook gronden terug wil ruilen (bijvoorbeeld om natuur of (recreatieve) infrastructuur te realiseren). In die processen heeft de provincie een dubbele rol: de realisatie van provinciale belangen én de eigenaarsrol. De uitgangspunten in dit grondbeleid (marktconformiteit, transparantie en rechtmatigheid) stellen eisen aan de voorwaarden waaronder en wijze waarop de provincie gronden inbrengt in kavelruilprocessen. De uitgangspunten daarbij zijn:

- Omdat een kavelruil een uitzondering is op openbare verkoop van provinciegronden dient er een goede beleidsmatige en juridische onderbouwing te zijn voor nut en noodzaak van de kavelruil in relatie tot provinciale doelen en belangen.
- De kavelruil kent een duidelijke afbakening in ruimte (het is duidelijk binnen welk gebied geruild wordt en welke gronden de provincie inbrengt) en in tijd.
- Provinciale gronden worden ingebracht tegen een vooraf getaxeerde waarde. Ook indien de provincie gronden verkrijgt in de kavelruil gebeurt dat op basis van de getaxeerde waarde.
- Indien de provincie “restpercelen” behoudt of toebedeeld krijgt dienen deze verkoopbaar te zijn (aansluitend en/of met een minimale oppervlakte)
- Deelnemers weten vooraf hoe het proces eruit ziet en wie besluit over het eindresultaat. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als één agrariër door de anderen wordt uitgesloten, of juist als die ene deelnemer de kavelruil frustreert.

#### **d Landinrichting en de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied)**

De WILG kent twee instrumenten voor kavelruil: de “verkaveling bij overeenkomst” (de vrijwillige kavelruil, zie hierboven) en de “landinrichting”: hierbij stellen GS een ruilplan vast dat bindend is voor de deelnemers. Bij een landinrichting kan medewerking worden afgedwongen van eigenaren indien het gaat om een enkele “dwarsligger” die een ruilproces frustreert waar een grote meerderheid in het gebied achter staat. Een landinrichting kan een goed instrument zijn om realisatie van de

planologische bestemming in een gebied zeker te stellen, bijvoorbeeld om te zorgen dat natuur daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het is geen geschikt instrument om aanpassing van de planologische situatie te bewerkstellingen (wijziging van de bestemming naar natuur, bijvoorbeeld). Aanpassing van de bestemming loopt via het ruimtelijke instrumentarium.

#### **e Grondbanken**

Een grondbank is een budget (al dan niet in de vorm van een krediet) dat specifiek gelabeld wordt aan een bepaald gebied of doel om gronden voor een (vaak langere) periode in eigendom te houden. Deze gronden worden administratief onder de grondbank gebracht. Een grondbank kan één of meerdere doelen dienen:

- agrarische structuurversterking, doordat agrariërs langjarig kunnen pachten zonder investering in aankoop en/of doordat zij hun financiering van de aankoop uit kunnen stellen;
- landschappelijke doelen, bijvoorbeeld het voorkomen van verruiging door gronden in pacht uit te geven;
- natuurdoelen, duurzaamheid, bodemkwaliteit, waterkwaliteit etc., door het opleggen van bepaalde pachtvoorwaarden
- (gebieds)ontwikkeling, door het tijdelijk “stallen” van gronden van meerdere eigenaren vooruitlopend op uitgifte en ontwikkeling

De bevoegdheid voor het instellen van een grondbank (budget) ligt bij PS. Bij vaststelling van dit grondbeleid is eerdere besluitvorming over twee grondbanken bekrachtigd: de beheergrondbank Laag-Holland en Amstelscheg (PS-besluit 14 februari 2011 (PS 2011-15)) en de Grondbank Groene Uitweg. Doel van deze grondbanken is in beide gevallen bescherming van het landschap: op het moment dat agrariërs vrijkomende grond in het gebied niet kunnen kopen dreigt die grond niet agrarisch beheerd te worden, met verruiging van het landschap als gevolg. Om dat te voorkomen kan de provincie grond kopen en liberaal zesjarig in pacht uitgeven. In eerdere besluitvorming door PS en GS<sup>7)</sup> is vastgelegd onder welke voorwaarden dit gebeurt.

Het Revolving Fund Grondruilingen waartoe PS op 14 februari 2011 (PS 2011-16) besloten hebben is met de vaststelling van deze nota komen te vervallen, evenals de bijbehorende uitvoeringsregels en het krediet van drie miljoen euro. Doel van het revolving fund was om het bij kavelruilen gericht op agrarische structuurversterking mogelijk te maken om vooruitlopend op een kavelruilproces een bedrijf uit te plaatsen (en daartoe te verwerven)

7) Besluit continuering Beheergrondbank Laag-Holland en Amstelscheg (2011) en uitvoeringsregels Beheergrondbank Laag-Holland en Amstelscheg (2014), en beheergrondbank Noordelijke Vechtstreek (2008).

en daardoor ruimte te creëren voor andere bedrijven. Het revolving fund is na instelling echter nooit toegepast. Een verzoek voor toepassing van het instrument moest worden ingediend bij Stivas. Zij hebben in de werkzame periode geen kavelruil gehad die in aanmerking kwam voor toepassing van het instrument. Indien zich in de toekomst situaties voordoen waarbij een verwerving vooruitlopend op een kavelruilproces noodzakelijk is dan kan dit plaatsvinden in het kader van een strategische verwerving.

## 7 ONTWIKKELEN VAN PROVINCIAAL EIGENDOM

### a Uitgangspunten voor ontwikkeling

De provincie is terughoudend in het opstarten van (gebieds)ontwikkeling op eigen gronden. Indien het nodig is om bij een ontwikkeling kostenverhaal voor openbare en bovenplanse voorzieningen te verzekeren dan gaat de voorkeur uit naar de weg van het kostenverhaal via een anterieure of posterieure overeenkomst of exploitatieplan behorend bij het bestemmingsplan/ inrichtingsplan. Plannen worden gemaakt op basis van goede ruimtelijk ordening en niet beïnvloed door grondposities (geen 'eigendomsplanologie'). Hierbij ontstaat namelijk het risico dat de provincie een dubbele pet op heeft: het private belang, namelijk opbrengstmaximalisatie, staat soms op gespannen voet met inhoudelijke beleidsdoelen. Desondanks kan het toch gebeuren dat de provincie het voortouw neemt om eigen gronden te ontwikkelen. Daarover gaat dit hoofdstuk.

### b In het verleden voor ontwikkeling aangekochte gronden

De provincie heeft in het verleden gronden verworven in een aantal te ontwikkelen gebieden, juist met het doel om richting te kunnen geven aan de gewenste ontwikkeling<sup>8</sup>). Streven bij die gronden is om ze te verkopen vóórdat de daadwerkelijke ontwikkeling start: de koper zal dan de daadwerkelijke ontwikkeling ter hand nemen. In veel gevallen is een voorwaarde voor een geslaagde verkoop wel dat de planologische bestemming van de grond wijzigt in de (vanuit publieke belangen) gewenste bestemming. De provincie behartigt in die gevallen zowel het ruimtelijke belang als het belang van grondeigenaar. Majeure besluiten over deze projecten worden genomen in GS om een zorgvuldige en integere afweging van belangen te waarborgen.

### c Het openen van een grondexploitatie

Indien de provincie (bouw)grond tot ontwikkeling wil brengen dan mag de provincie- conform het Besluit

Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) – daartoe een grondexploitatie openen. De bevoegdheid om daartoe te besluiten ligt bij PS.

In exploitatie genomen gronden zijn volgens het BBV "Gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd". In een grondexploitatie wordt het ruimtelijke plan financieel vertaald en zijn alle (toekomstige) kosten en opbrengsten in de tijd gefaseerd. Gemaakte en toekomstige kosten die gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van het terrein (waaronder ook de rentelasten) komen dan niet langer ten laste van een begrotingsbudget, maar worden apart geactiveerd op de balans. Die grondexploitatie moet een positieve netto contante waarde<sup>9</sup>) hebben, een eventueel verwacht verlies dient bij de jaarrekening genomen te worden.

Het openen van een grondexploitatie kan inhouden dat de overheid zelf de volledige ontwikkeling van de gronden op zich neemt (bouw- en woonrijp maken), maar ook dat slechts beperkt voorbereidende handelingen worden verricht vooruitlopend op verkoop van gronden aan een ontwikkelende partij.

Op het moment van vaststellen van deze beleidsnota heeft de provincie Noord-Holland geen grondexploitaties en is het ook niet de verwachting dat die er op korte termijn komen.

### d Deelname in een ontwikkelbedrijf

De provincie kan deelnemen in een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (een GEM) of een andere organisatie gericht op het risicodragend ontwikkelen van grond. Besluitvorming hierover vindt plaats in PS en valt binnen de werkingssfeer van het grondbeleid en de Kadernota verbonden partijen. Op het moment van vaststellen van dit grondbeleid wordt een dergelijke deelneming niet voorzien.

### e Optimaliseren verkoopopbrengst

De provincie heeft een verkoopdoelstelling voor een groot deel van het huidige bezit. Bij een deel van die verkopen zal de koper wellicht het gekochte willen (her)ontwikkelen. De koper wil dan in sommige gevallen zekerheid vooraf of de door hem gewenste ontwikkeling mogelijk is. Indien deze ontwikkeling niet past binnen provinciaal beleid wordt die zekerheid niet gegeven. Indien de gewenste ontwikkeling wel of grotendeels past in provinciaal beleid kan het interessant zijn om met de

8) Het betreft Crailo (Bussum, Hilversum, Laren), Bloemendalerpolder, Distriport (Koggenland), SLP Zuid (Haarlemmermeer), de Wieringerrandmeergonden en het Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein (Anna Paulowna).

9) De waarde van de grond teruggerekend naar het heden waarbij alle reeds gemaakte en toekomstige kosten en opbrengsten verrekend worden, rekening houdend met inflatie en rentetoerekening.

koper mee te denken op welke wijze de ontwikkeling passend gemaakt kan worden. Voor de provincie is het voordeel dat het te verkopen vastgoed in waarde stijgt naarmate er minder ontwikkelrisico is voor de koper: de verkoopopbrengst stijgt. Voor de koper is het voordeel dat hij meer zekerheid krijgt vóór hij tot aankoop overgaat. Keerzijde hiervan is dat het ‘meedenken’ en beslag legt op provinciale middelen (ambtelijke capaciteit) en dat de publieke en private belangen van de provincie meer door elkaar lopen. Een afweging over het wel of niet meedenken met de koper is daarom altijd maatwerk. Vanwege het mogelijk door elkaar lopen van publieke en private belangen geldt het zelfde als voor ontwikkeling van in het verleden aangekochte gronden: besluiten hierover worden genomen in GS om een zorgvuldige en integere afweging van belangen te waarborgen.

## f Ruimte voor ruimte

Een bijzondere categorie binnen “ontwikkelen” is de toepassing van ‘Ruimte voor Ruimte’. De Ruimte voor Ruimte-regeling houdt in dat een eigenaar van landschappelijk storende bebouwing met een agrarische bestemming deze gebouwen kan slopen, en dan een bouwrecht krijgt voor één of enkele woningen om de sloop- en afwaardering van de gebouwen te bekostigen. Voorwaarde is dat de nieuwbouw kwaliteit toevoegt aan de locatie (landschappelijk ingepast en met veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit). De regeling is daarmee instrument om de ruimtelijke kwaliteit van het landschap te verbeteren, zonder dat dit de provincie of gemeente geld kost.

Er zijn situaties denkbaar waarin de provincie het beleidsmatig wenselijk zou vinden als de Ruimte voor Ruimte-regeling wordt toegepast. Bijvoorbeeld: de provincie wil gronden van een agrarisch bedrijf binnen de grenzen van het aangewezen NNN kopen. De agrariër wil wel verkopen, maar dan wel het gehele bedrijf. De bedrijfsgebouwen zijn zonder naastgelegen gronden onbruikbaar en landschappelijk storend. De agrariër wil zelf geen aanvraag voor Ruimte voor Ruimte doen in verband met de hoeveelheid werk en de ontwikkelrisico's van de aanvraag. De Ruimte voor Ruimte-regeling sluit niet uit dat de provincie in dat geval de gebouwen koopt en zélf een aanvraag doet bij de desbetreffende gemeente. Daarmee vervult de provincie wel erg de rol van “ontwikkelaar”.

Zoals in de inleiding is opgenomen is de provincie terughoudend bij het zelf ontwikkelen van locaties. Desondanks kunnen GS bij wijze van ‘maatwerk’ besluiten om zelf de Ruimte voor Ruimte-regeling toe te passen. Ook hier geldt: besluiten hierover worden genomen in GS om een zorgvuldige en integere afweging van belangen te waarborgen. Indien het toepassen van Ruimte voor Ruimte het noodzakelijk maakt een grondexploitatie te openen, dan besluiten PS daarover. Indien noodzakelijk kan besluitvorming plaatsvinden in een besloten vergadering.

## g Inrichten natuurgronden

Ook het inrichten van natuurgronden is feitelijk gezien het ontwikkelen van grond, maar niet in de zin/definitie van een grondexploitatie. In principe verkoopt de provincie natuurgrond aan de eindbeheerder vóór inrichting. Gedachte hierachter is dat de uiteindelijke beheerder als beste in staat is om bij de inrichting alvast rekening te houden met het gewenste beheer en de kosten daarvan. Tevens kan de toekomstige beheerder dan invloed uitoefenen op de inrichting en een eventuele wijziging van het natuurdoeltype voorstellen. Desondanks zijn er situaties waarin het wenselijk is als de provincie zelf de gronden inricht. Die afweging wordt gemaakt door de betrokken portefeuillehouders. De kosten hiervoor worden dan gedekt uit Reserve Groen.



# DEEL DRIE PROVINCIALE ORGANISATIE



## 8 ORGANISATIE, RISICO'S EN INTEGRITEIT

### a Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de risico's die de provincie kan lopen ten aanzien van het grondbeleid en de wijze waarop de provincie de uitvoering van het grondbeleid organiseert met als doel die risico's te beperken en beheersen.

### b Financiële risico's

Het grondbeleid brengt een aantal financiële risico's met zich mee:

- De waarde van de grond daalt na verwerving, waardoor de provincie gronden met verlies moet verkopen. Dit risico wordt beperkt doordat de provincie marktconforme prijzen betaalt. Voor landbouwgronden geldt dat prijzen historisch gezien redelijk stabiel zijn. Prijzen van grond voor woningbouw en bedrijventerreinen zijn volatieler, maar lijken op het moment van de vaststelling van dit grondbeleid na een lange periode van daling weer in de lift te zitten.
- Stijgende grondprijzen waardoor de realisatie van het doel waarvoor wordt aangekocht meer kost dan vooraf verwacht. Stijgende prijzen liggen buiten de invloedssfeer van de provincie, maar hebben wel invloed op de financiën van de provincie.
- Bodemverontreiniging: in dit geval is de provincie als eigenaar gehouden de desbetreffende gronden te saneren. Dit risico wordt beperkt door bij aankoop een verkennend bodemonderzoek te doen. Een deel van het grondbezit van de provincie is in eigendom gekomen zonder bodemonderzoek<sup>10)</sup>. Hiervoor geldt dat bij verkoop bodemonderzoek plaatsvindt. Het is niet uit te sluiten dat bij deze gronden incidenteel sprake is van verontreiniging. Indien noodzakelijk zal bij het vaststellen van de begroting of de Zomernota budget worden aangevraagd voor sanering.
- Faillissement of in gebreke blijven van een wederpartij: dit kan bijvoorbeeld gaan om een pachter of huurder die niet betaalt. Bij verkoop van gronden wordt in principe bij juridische levering betaald. In uitzonderlijke gevallen kunnen GS hiervan afwijken. Doorgaans wordt dan een hypotheekrecht gevestigd om het financiële risico voor de provincie te beperken.
- Indien een onteigeningsprocedure vertraging oploopt kan dat betekenen dat de grond niet tijdig beschikbaar is en dat een project vertraging oploopt. Dit risico wordt beperkt door het voeren van goed vooroverleg met de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat, die het onteigeningsbesluit door de Kroon voorbereidt of alsnog middels minnelijke verwerving. Deze procedure gaat naar verwachting wijzigingen bij herziening van de Onteigeningswet.

10) Het gaat om "historisch eigendom", maar bijvoorbeeld ook over de voormalige BBL-gronden die de provincie met alle lusten en lasten heeft overgenomen van het Rijk.

### c Integriteitsrisico's

Het is belangrijk dat de organisatie integer handelt. Dit houdt in dat ambtenaren en bestuurders niet in strijd handelen met de kernwaarden van de provinciale organisatie. De kernwaarden die de provincie hanteert, zijn: (1) verantwoordelijkheid, (2) rechtvaardigheid, (3) autonomie, (4) professionaliteit, (5) transparantie, (6) betrouwbaarheid en (7) eerlijkheid.

Bij aan- en verkoop van grond gaat veel geld om, dus heeft integriteit veel aandacht. Integriteit wordt op verschillende manieren bewaakt en gewaarborgd:

- Op ambtelijk niveau worden strikte werkprocedures gehanteerd die inhouden dat er altijd meerdere personen naar een overeenkomst kijken en deze beoordelen voordat deze wordt aangegaan. Bij aan- en verkopen wordt daarnaast besloten op basis van een onafhankelijke marktwaardetaxatie. Deze taxatie wordt tenminste door één andere persoon dan de behandelend ambtenaar beoordeeld.
- Op bestuurlijk niveau worden grondzakendossiers waarbij er spanning is tussen de publieke en de private rol van de provincie voorgelegd aan Gedeputeerde Staten ter besluitvorming, om te waarborgen dat er een integrale afweging plaatsvindt.
- Besluiten worden genomen conform de mandanten zoals vastgelegd in de (onder)mandaatregeling.
- Indien daartoe aanleiding is wordt voorafgaand aan een transactie een onderzoek uitgevoerd in het kader van de Wet Bibob (zie ook de volgende paragraaf).

### d Wet Bibob

De Wet Bibob is ingesteld om te voorkomen dat overheidsorganen (ongewild) criminele activiteiten faciliteren door vergunningen en subsidies te verstrekken, dan wel aanbestedingen te gunnen of vastgoedtransacties te doen. In geval feiten of omstandigheden er op wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat betrokkene(n) in relatie staat tot strafbare feiten, kan de provincie besluiten af te zien van zaken doen.

Wet Bibob is voor de provincie met name relevant bij het aangaan van verkooptransacties en het sluiten van (ver) huurcontracten. Bij verwerving heeft de provincie doorgaans niet te kiezen van welke eigenaar onroerende zaken benodigd zijn, zeker niet in geval van onteigening. Bij verkoop en het aangaan van huurcontracten heeft de provincie meer vrijheid bij het selecteren van de wederpartij.

In eerste instantie kan het provinciale bureau Screening en Bewaking Aanpak (SBA) een onderzoek verrichten in openbare bronnen. Indien hieruit blijkt dat nader onderzoek nodig is kan nadere informatie gevraagd worden bij de officier van Justitie en/of kan het landelijk Bureau Bibob worden ingeschakeld om nader onderzoek te doen. Bureau Bibob is een wettelijk orgaan en doet onderzoek en



geeft advies. De provincie zal in dat geval geen inzicht krijgen in de oorspronkelijke informatie.

Bij vastgoedtransacties wordt SBA om advies gevraagd indien:

- Het gaat om verkoop van bouwgrond of gebouwen met een waarde > € 1.000.000.
- Er informatie bekend is die aanleiding geeft tot vragen over de wederpartij.
- De hoogte van de aankoopsom of bieding ongebruikelijk is in relatie tot de waarde.
- Er andere omstandigheden die aanleiding geven tot het doen van onderzoek.

## 9 FINANCIËN

### a Inleiding

De financiële consequenties van het grondbeleid zijn onderdeel van de begroting en de jaarrekening. Het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) en de notitie grondbeleid BBV 2012 geven voorschriften voor de waardering van gronden, de rente-toerekening en de verplichte paragraaf grondbeleid. Dit hoofdstuk van het grondbeleid is daarom deels beschrijvend. Deels bevat het ook keuzes die gemaakt zijn binnen de kaders die het BBV stelt. Het BBV is per 1 januari 2016 herzien, ook op het onderdeel grond(exploitaties). De beschreven situatie sluit aan bij het aangepaste BBV.

### b Waardering gronden op de balans

Het BBV schrijft voor dat gronden op de balans worden gewaardeerd tegen verkrijgings-<sup>11)</sup> of vervaardigingswaarde. Iedere twee jaar vindt een boekwaardetaxatie (of actualisatie daarvan) plaats waarbij een onafhankelijke taxateur de marktwaarde van de gronden taxeert. Indien die marktwaarde lager ligt dan de boekwaarde zal bij de jaarrekening een afwaardering plaatsvinden ten laste van de algemene middelen.

Gronden op de balans vallen uiteen in de volgende categorieën:

#### 1 In exploitatie genomen gronden

Voor deze gronden wordt een grondexploitatie geopend. Rentelasten en alle kosten en opbrengsten die samenhangen met deze gronden worden ten laste van de grondexploitatie gebracht. De accountant toetst of de boekwaarde van de grond tegen een reële waarde in de boeken staat. Op het moment van de vaststelling van deze nota heeft de provincie geen in exploitatie genomen gronden.

#### 2 Materiele vaste activa

Voor deze gronden geldt dat ze niet (op afzienbare termijn) ontwikkeld worden. Tot de herziening van het BBV per

1 januari 2016 bestond nog de categorie “niet in exploitatie genomen gronden”, voor gronden die ontwikkeld zullen worden, maar waarvoor nog geen grondexploitatie is geopend. Voor deze gronden kon rente worden bijgeschreven op de boekwaarde, mits de boekwaarde niet hoger werd dan de marktwaarde. De gronden die hieronder vielen worden overgebracht naar de materiele vaste activa.

### 3 Niet (als zodanig) op de balans gewaardeerde gronden

Gronden die worden verworven ten behoeve (en: ten laste) van infrastructurele projecten worden geheel of gedeeltelijk ten laste van een reserve dan wel op de balans geplaatst als onderdeel van de provinciale weg en worden in principe afgeschreven over een periode van 30 jaar. PS-beleid kan leiden tot aanpassing. Indien deze gronden of gebouwen worden verkocht en het project loopt nog dan vloeien de opbrengsten uit verkoop terug naar het desbetreffende project.

Daarnaast is de provincie ook eigenaar van andere gronden die niet geactiveerd zijn op de balans: gronden die in het verleden reeds afgeschreven zijn (denk aan provinciale wegen) of die historisch in eigendom zijn gekomen (bijvoorbeeld het duingebied). Deze gronden staan niet gewaardeerd op de balans en vormen daarmee een “stille reserve”. Ze worden niet tweejaarlijks getaxeerd. Voor deze gronden geldt geen actieve verkoopstaakstelling. Opbrengsten uit incidentele verkopen van deze grond komen ten bate van de algemene middelen.

### c Kredieten en budgetten voor de verwerving van gronden

PS hebben verschillende kredieten of budgetten beschikbaar gesteld voor grondverwerving. Binnen de beschikbare ruimte en afgesproken doelen/kaders kunnen GS gronden verwerven. Voor het instellen van een nieuw krediet of verhogen van een bestaand krediet is besluitvorming door PS vereist. De volgende kredieten en budgetten zijn beschikbaar op het moment van vaststellen van deze nota grondbeleid:

#### 1 Strategisch grondbeleid

Bij vaststelling van deze nota hebben PS de bestaande kredieten voor strategische en anticiperende verwerving samengevoegd in één krediet ‘strategische verwerving’. Dit krediet is opgebouwd uit alle in het verleden beschikbaar gestelde kredieten. De totale kredietruimte is bij vaststelling van deze nota € 97 miljoen, waarvan € 82 miljoen voor anticiperende grondaankopen en € 15 miljoen voor strategische aankopen. De vrije ruimte per 1 januari 2015 bedraagt € 27,6 miljoen<sup>12)</sup>. De kredieten voor de BBL-gronden, PASO gronden en gronden Wieringerrandmeer

11) Dit betreft de verwervingswaarde en de bijkomende kosten; dit kan een heel laag bedrag zijn (zoals in ons geval bij de verkrijging van de BBL-gronden en de beheergrondbank Laag Holland gronden). Voor de “PASO-gronden” is als verkrijgingswaarde de hoogte van de verstrekte subsidie aan de gemeente Haarlemmermeer gebruikt.

12) Een overzicht van alle strategisch en anticiperend aangekochte gronden is te vinden in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening.

zijn hier buiten beschouwing gelaten omdat de kredieten bij ver-koop automatisch aflopen.

De bedoeling is om de komende jaren veel gronden af te stoten en de beschikbare kredietruimte voor strategische aankopen uiteindelijk terug te brengen tot € 20 miljoen. Bij verkopen van in het verleden aangekochte anticiperende/strategische/PASO/BBL-gronden wordt de totale kredietruimte teruggebracht met het bedrag van de boekwaarde van de verkochte grond, totdat het krediet uiteindelijk € 20 miljoen bedraagt. Het bedrag van €20 mln. is gebaseerd op de aanname dat de provincie twee agrarische ruillocaties en enkele gebouwen en/of een beperkte hoeveelheid grond in de strategische voorraad zou kunnen hebben (waarbij een goede agrarische ruillocatie met grond en gebouwen rond de € 5 mln. kost). De € 20 mln. is niet genoeg voor de strategische verwerving van grote ontwikkelingslocaties zoals Crailo of Distriport, daarvoor is een aparte voordracht aan PS noodzakelijk.

Voor gronden aangekocht na 1 januari 2016 geldt dat opbrengsten terugvloeien in het krediet en het bedrag daarmee beschikbaar blijft voor nieuwe aankopen (revolverend). Het krediet strategisch grondbeleid kent daarmee in de eindsituatie voor € 20 miljoen een revolverend karakter.

Uit de verkoopopbrengsten wordt allereerst de boekwaarde teruggebracht. Eventuele netto meer- en minderopbrengsten komen ten bate van:

- 1 BBL- en PASO-gronden: de Reserve Groen (waarbij in ieder jaar eerst verrekening plaatsvindt tussen minder- en meeropbrengsten en het positieve saldo wordt onttrokken uit of gestort in de Reserve Groen).
- 2 Gronden en gebouwen verworven vanuit een taakgebonden verwervingskrediet: deze eigendommen worden niet als zodanig geactiveerd op de balans. Voor zover het project nog niet is afgesloten vloeien verkoopopbrengsten terug naar het project. Anders vloeien deze naar de algemene middelen.
- 3 Overige gronden: de algemene middelen.

Bij de jaarrekening wordt in de paragraaf grondbeleid vastgelegd welke transacties ten laste (of ten gunste) van dit krediet hebben plaatsgevonden en wat het nieuwe kredietplafond is. De verschillende kredieten/regelingen worden hieronder toegelicht:

## 2 Reserve Groen

Deze middelen zijn niet geoormerkt voor (alleen) grondverwerving: zo worden ook inrichting en SKNL-subsidieverlening betaald uit de Reserve Groen. Aankopen van gronden t.b.v. natuur worden direct afgewaardeerd ten behoeve van de Reserve Groen. Eventuele strategische aankopen voor natuurontwikkeling (bijvoorbeeld: een ruillocatie) komen ten laste van het krediet strategische aankopen en worden tegen boekwaarde verrekend met de

Reserve Groen op het moment dat ze daadwerkelijk worden ingezet ten behoeve van natuurontwikkeling.

## 3 Infra-kredieten

PS stellen voor infrastructurele projecten aparte kredieten beschikbaar. Taakgebonden verwerving ten behoeve van deze projecten komt ten laste van deze infrakredieten. Eventuele restopbrengsten vloeien terug naar het project (mits nog niet afgesloten). Voor infrastructurele projecten is strategische grondverwerving niet gebruikelijk: verwerving gebeurt doorgaans taakgebonden en op basis van volledige schadeloosstelling. Mocht er toch een strategische aankoop noodzakelijk zijn ten behoeve van infrastructuur dan komt deze ten laste van het krediet strategisch grondbeleid en wordt (in zijn geheel) tegen boekwaarde verrekend met het desbetreffende infrastructuurkrediet op het moment dat de gronden daadwerkelijk worden ingezet ten behoeve van infraontwikkeling.

## 4 Grondbanken

In het hoofdstuk over grondbanken is toegelicht wat een grondbank is. PS hebben in het verleden driemaal een krediet of budget beschikbaar gesteld voor het instellen van een grondbank: Beheergrondbank Laag-Holland en Amstelscheg (krediet € 5 miljoen, waarvan € 146.391 uitgeput), Grondbank Groene Uitweg en het Revolving Fund Grondruilingen met een krediet van € 3 miljoen. Het Revolving Fund Grondruilingen vervalt bij vaststellen van deze nota grondbeleid. Indien strategische aankopen nodig zijn ten behoeve van agrarische structuurversterking dan kan dat ten laste van het budget voor strategische aankopen.

## 5 Diversen/overig

Indien GS daartoe besluiten kan verwerving van vastgoed plaatsvinden ten laste van andere (begrotings)budgetten, onder dezelfde condities als voor infrastructuur en groen. N.B. Het gaat hier om taakgebonden verwerving. Vastgoed op de balans geplaatst maar direct afgewaardeerd naar nul euro. Eventuele restopbrengsten bij latere verkoop vloeien terug naar het desbetreffende budget. De genoemde beschikbare budgetten voor grondverwerving zijn beschikbaar op het moment van vaststellen van deze nota grondbeleid.



Krediet/Budget	Bedrag beschikbaar voor grondverwerving	Waarvan nog niet besteed (per 1-1-2016)	Bijzonderheden
Krediet Strategisch grondbeleid	€ 97 mln <sup>13)</sup> , af te bouwen naar € 20 mln. in de komende 10-15 jaar	€ 27,6 mln.	Bij verkopen van gronden wordt het beschikbaar gestelde krediet omhoog gebracht met de boekwaarde, tenzij het gronden zijn die zijn aangekocht na 1-1-2016.
Reserve Groen	Geen specifiek bedrag geoormerkt voor grondverwerving Bedragen opgenomen in Programma Groen	Bedragen opgenomen in programma Groen.	Taakgebonden natuuraankopen worden volledig afgewaardeerd ten laste van de Reserve Groen
Diverse kredieten voor infrastructuurele projecten	Bedragen opgenomen in PMI	Bedragen opgenomen in PMI	Taakgebonden aankopen ten behoeve van infrastructuur vinden plaats ten laste van deze kredieten en worden niet opgenomen op de balans.
PMI krediet grondaankopen	€ 9 mln.		Betreft een krediet om grondaankopen en bijkomende kosten uit te betalen voor PMI projecten. Periodiek vindt doorbelasting naar de projectbudgetten (B&U) plaats.
Beheergrondbank Laag-Holland en Amstelscheg	€ 5 mln.	€ 3,36 mln.	De beheergrondbank betreft een vangnetconstructie. Er wordt alleen grond aangekocht als de agrarische sector in een gebied aankoop niet kan dragen.
Grondbank Groene Uitweg	geen specifiek bedrag geoormerkt voor grondaankopen		Gronden worden volledig afgewaardeerd ten laste van de Reserve Groene Uitweg

13) Het betreft een som van het voormalige krediet Wieringerrandmeer, anticiperend grondbeleid en strategisch grondbeleid (incl. verkrijgingswaarde van de BBL-gronden).

## d Begrotingsbudgetten

Verwerving van gronden kan, zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht, incidenteel ook plaatsvinden ten laste van begrotingsbudgetten, indien GS daartoe besluiten. Daarnaast worden in de begroting in ieder geval de volgende posten geraamd:

- 1 Rentelasten.
- 2 Kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer.
- 3 Opbrengsten vanuit verkoop van provinciale gronden die niet op de balans geactiveerd zijn ('stille reserve').

Beheerkosten- en opbrengsten van alle gronden (ongeacht het krediet of budget waaruit de gronden zijn gekocht) komen ten laste van het begrotingsbudget Grond en overige onroerend zaken. Dit omdat het doorschuiven van deze kosten en opbrengsten naar andere budgetten op perceelsniveau een (te) grote administratieve last met zich meebrengt.

## e Financiële uitgangspunten bij grondexploitaties

Op het moment van de vaststelling van dit beleidskader kent de provincie Noord-Holland geen grondexploitaties. Vanuit het BBV wordt de volgende definitie van een grondexploitatie gedefinieerd: "Gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd". Deze definitie laat een zekere ruimte aan PS om te besluiten wanneer er sprake is van een grondexploitatie, maar het gaat in ieder geval over grond, een transformatie en het doel te bouwen.

Mocht in de toekomst besloten worden tot opening van een grondexploitatie, dan zullen - binnen de kaders die het BBV stelt - ook uitgangspunten worden vastgesteld ten aanzien van de aan grondexploitaties toe te rekenen kosten en ten aanzien van de daarin mee te nemen opbrengsten. Daaronder behoren ook afspraken over de hoogte van de toe te rekenen rente en de wijze waarop deze wordt toegerekend.

## f Financiële consequenties van keuzes beheer en verkoop

Verkoop en beheer van vastgoed is gericht op de realisatie van een optimale opbrengst, binnen de randvoorwaarde dat het vastgoed dat nodig is voor de realisatie van een provinciaal doel daarvoor ook beschikbaar is. Bijvoorbeeld: als een woning gesloopt moet worden ten behoeve van de realisatie van infrastructuur of natuur, dan wordt deze voorafgaand aan de sloop niet verhuurd maar anti-kraak bewoond (niet de opbrengst is leidend, maar de beschikbaarheid van de woning op korte termijn).

Een groot deel van het provinciale vastgoed wacht verkoop (in het verleden anticiperend en strategisch aangekochte gronden, PASO- en BBL-gronden). Deze gronden kunnen tijdens de fase van beheer of bij verkoop óók worden ingezet voor de realisatie van provinciale doelen. Indien dit geen effect heeft op de waarde dan is er sprake van een win-winsituatie: de opbrengst is nog steeds optimaal én er kan een provinciaal doel gediend worden. Denk bijvoorbeeld aan de verhuur van een stuk grond als werkterrein voor de aanleg van een weg. De desbetreffende grond kan ook tegen getaxeerde waarde worden 'overgeboekt' naar

het project: vanuit het krediet voor grondverwerving voor de weg wordt marktconforme waarde betaald, de opbrengsten rekenen zoals gebruikelijk af naar boekwaarde en algemene middelen. Met betrekking tot PASO- en BBL-gronden komen netto - opbrengsten van wel - verliezen vervolgens ten laste van of worden gestort in de Reserve Groen.

Indien de inzet van provinciale gronden voor beleidsdoelen wél (een negatief) effect heeft op de waarde van de grond, dan moet het negatieve verschil gedekt worden vanuit het desbetreffende beleidsdoel. Bijvoorbeeld: als vanuit het beleidsmatige doel “versterking van de biodiversiteit buiten de NNN” bij verpachting van gronden wordt vereist dat de pachter zes meter natuurvriendelijke akkerrand inricht, dan daalt hierdoor de pachtopbrengst. Het verschil moet in dat geval gedekt worden uit het begrotingsbudget voor biodiversiteit. Een uitzondering geldt voor BBL-gronden binnen de begrenzing van het NNN: vooruitlopend op verkoop en realisatie van natuur kunnen hier beperkende pachtvoorwaarden worden gesteld zonder dat deze gedekt hoeven worden uit de Reserve Groen. Dit omdat de opbrengst van deze gronden sowieso bestemd is voor realisatie van groen.

## g Reserves

Uitgaven en inkomsten van beheer variëren per jaar en zijn niet altijd goed te begroten. Denk aan onverwachte onderhoudskosten of vervuilingen. Desondanks is ervoor gekozen om geen verevening tussen verschillende jaren plaats te laten vinden door middel van het instellen van een reserve. Afwijkingen van de begroting worden - voor zover niet voorgelegd bij een tussentijdse begrotingswijziging - toegelicht bij de jaarrekening.

## h Fiscaliteiten

Het grondbeleid raakt aan verschillende fiscale regelgeving. Deze regelgeving is complex en de uitleg en de toepassing kan verschillen per geval. Waar nodig worden de fiscale consequenties van transacties en contracten van te voren in beeld gebracht en meegewogen in de beleids- en besluitvorming daarover. Hieronder volgt een zeer beknopte een algemene weergave van de mogelijk van toepassing zijnde fiscale aspecten van grondzaken en onroerend goed.

### 1 Overdrachtsbelasting

Bij verkoop van gronden en gebouwen is de koper overdrachtsbelasting verschuldigd. De provincie als koper is hiervan o.g.v. art 15 lid 1 sub c WBRv uitgezonderd. De provincie betaalt zelf in beginsel dus géén overdrachtsbelasting bij aankoop.

### 2 BTW

Voor de btw dient ieder geval op de specifieke feiten en omstandigheden te worden beoordeeld. Een aantal relevante hoofdregels (uitzonderingen mogelijk);

- In het geval van aankoop of verkoop van (fiscale) bouwgrond geldt dat de koper btw verschuldigd is. Hoewel de btw hoger is dan de overdrachtsbelasting is dit voor een ontwikkelaar of btw-belast ondernemer vaak gunstiger, omdat hij de btw in vooraf trek kan brengen en overdrachtsbelasting niet.
- Ingeval van een reserveringsovereenkomst of verkoopoptie volgt de betaling in beginsel het fiscale regime van de onroerende zaak waar de handeling op ziet. Bij onbelaste/vrijgestelde handelingen onbelast, bij belaste (ondernemers)handelingen belast. In het laatste geval dient de provincie dan btw in rekening te brengen en af te dragen over de reserverings- of optievergoeding;
- Alleen waarvan PNH zelf, in haar hoedanigheid als overheid, duurzaam (= langer dan 10 jaar) de afnemer is, kan de provincie de btw compenseren via het btw-compensatiefonds. Compensatie geldt dus niet voor vrijgesteld verhuurd onroerend goed, niet voor werkzaamheden die de provincie verricht ten behoeve van de ontwikkeling van een terrein wanneer de provincie handelt als ondernemer/marktpartij of (indirect) ten behoeve van derden.

### 3 Waterschapslasten en WOZ-belasting

Over de provinciale eigendommen betaalt de provincie - net als andere eigenaren - waterschapslasten en gemeentelijke heffingen (o.a. onroerende zaakbelasting) of andere op onroerende zaken drukkende lasten. Deze lasten kunnen (deels) worden doorbelast aan huurders/pachters.

### 4 Verhuurdersheffing

Voor de verhuurdersheffing geldt dat eigenaren van meer dan 10 huurpanden (waarbij anti-kraak bewoonde panden als verhuurd onroerend goed tellen) aangifte moeten doen in het kader van de verhuurdersheffing. Dit geldt ook voor de provincie.

### 5 Vennootschapsbelasting

Met ingang van 1 januari 2016 zijn (directe) overheids-ondernemingen belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (VPB). Dit betekent dat publiekrechtelijke rechtspersonen zoals provincies, VPB-plichtig zijn ‘voor zover zij een onderneming drijven’. Er wordt een onderneming gedreven indien sprake is van een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer met het oogmerk om winst te behalen (lees: waarmee structureel overschotten worden behaald). Cruciale vragen daarbij zijn wanneer er volgens de fiscus sprake is van ‘een onderneming’ en wanneer van (fiscale) ‘winst’. Per activiteit dient te worden beoordeeld of in fiscale zin sprake is van een onderneming en (zo ja) in hoeverre daarbij sprake is van fiscale winst. Het beheer en de verkoop van gronden levert geld op. Hoewel er op het moment van vaststellen van dit grondbeleid nog veel onduidelijkheden zijn over de

VPB lijkt het er sterk op dat deze alleen van toepassing is op in exploitatie genomen gronden. Bij eventuele toekomstige besluitvorming over het openen van een grondexploitatie zullen de VPB-consequenties hiervan in beeld worden gebracht en meegewogen.

## i Wet Houdbare overheidsfinanciën

De Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) bepaalt dat de uitgaven en inkomsten van de provincie in enig jaar in balans moeten zijn. Grote grondtransacties kunnen van invloed zijn op die balans. Het kan dan lonen om een grote aankoop of verkoop bijvoorbeeld wel of niet over de jaargrens heen te tillen. GS kunnen deze afweging maken bij besluitvorming en met de vastgestelde begroting (GS besluiten conform de mandaatregeling zoals die geldt bij vaststelling van deze nota over aan- en verkopen vanaf € 2 mln.). Gezien de totale omvang van de provinciale begroting is de verwachting dat individuele grondtransacties niet of nauwelijks van betekenis zullen zijn bij het bewaken van de balans tussen uitgaven en inkomsten. Bij begroting worden de totale uitgaven en inkomsten van grondtransacties geraamd.

## 10 EVALUATIE

### a Inleiding

Het grondbeleid zal na vier jaar of indien gewenst geëvalueerd worden. Hierbij wordt gekeken naar drie factoren: (1) doeltreffendheid, (2) doelmatigheid en (3) rechtmatigheid.

Het hoofddoel van het grondbeleid is: het effectief en efficiënt realiseren van beleidsdoelen, zoals deze in de inleiding staan verwoord, door middel van het beheren, ontwikkelen, verkopen en verwerven van gronden. Op pagina 4. Is daartoe een doelenschema opgenomen.

#### **Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid**

- Zijn alle transactie marktconform, rechtmatig en transparant uitgevoerd?
- Heeft grondbeleid bijgedragen aan het efficiënt en effectief realiseren van de gestelde beleidsdoelen?
- Welke gronden zijn verworven/beheerd/verkocht en is dat conform doelstelling verlopen?
- Passen de gekozen instrumenten en werkwijzen bij de maatschappelijke, juridische en economische ontwikkelingen die zich in de tussentijd hebben voorgedaan?
- Zijn bij beheer beperkende voorwaarden optimaal toegepast? Is de juiste bedrijfsvoering gevoerd?
- Heeft verwerving tijdig, tegen de juiste prijs en juiste inspanning plaatsgevonden?
- Is het instrument kavelruilen/grondbanken op de juiste manier ingezet?
- Is ontwikkeling terughoudend ingezet?
- Zijn overtollige gronden verkocht voor een juiste prijs?

- Zijn de beschikbare instrumenten doelmatig ingezet?
- Zijn de beschikbare middelen doelmatig besteed?
- Is er bij de uitvoering van het grondbeleid vertraging of financiële schade ontstaan?
- Zijn er beschikbare instrumenten die niet zijn ingezet? En is steeds het meest effectieve instrument ingezet?
- Zijn er doelen die niet zijn behaald vanwege een gebrek aan instrumenten?
- Is gehandeld conform wet- en regelgeving?

De rechtmatigheid van het grondbeleid wordt gecontroleerd via andere mechanismes, zoals accountant, begrotingsdiscipline en inkoop en wordt niet getoetst via een evaluatie.

HAARLEM, MAART 2016

# HAARLEM GRONDBELEID