

Nota Grondbeleid 2015

Gedeputeerde Staten van Overijssel

December 2014

Colofon

Uitgave

provincie Overijssel

EDO-registratiekenmerk

2014/0345842

Auteur

B. Hendriks en H. Stienstra

Adresgegevens

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2

Postbus 10078

8000 GB Zwolle

Telefoon 038 499 88 99

Fax 038 425 48 88

www.overijssel.nl

postbus@overijssel.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Waarom een nieuwe nota en reikwijdte	6
2. Context van het provinciaal grondbeleid	7
- 2.1 Welk provinciaal beleid	7
- 2.2 Welke doelen kent het grondbeleid?	7
- 2.3 Welke keuzes maakt de provincie in haar grondbeleid?	8
3. Binnen welke wettelijke en beleids-matige kaders wordt gewerkt?	10
4. De grond- en vastgoedmarkt en de ontwikkelingen	13
- 4.1 Ontwikkelingen in de afgelopen jaren	13
- 4.2 Grondprijsmonitor	14
- 4.3 Toekomstige ontwikkelingen en effecten	15
5. Op welke grondbelevelden beweegt de provincie zich?	17
- 5.1 Verwerving en schadeloosstelling	17
- 5.2 Verwervingen en schadeloosstelling via maatwerk	19
- 5.3 Vervreemding	20
- 5.4 Tijdelijk beheer	24
- 5.5 Overige instrumenten	26
6. Hoe is het financieel risicomanagement georganiseerd?	27
- 6.1 Meerjaren Investeringsprognose Grond	27
- 6.2 Algemene Reserve Grond (ARG)	27
- 6.3 Risico's van provinciaal grondbezit ten opzichte van de hoogte van de ARG	28
Bijlage relevante wet- en regelgeving en beleid	30

Samenvatting

Voor u ligt de nota Grondbeleid 2015. Deze vervangt de nota instrumenten grondbeleid waarvan in 2012 de kaders door Provinciale Staten van Overijssel zijn vastgesteld. De nota gaat over de toepassing van de grondbeleidinstrumenten. De instrumenten worden ingezet voor programma's en projecten waarmee provinciale doelstellingen worden gerealiseerd.

De volgende redenen vormen de aanleiding een nieuwe nota Grondbeleid vast te stellen ter vervanging van de vorige:

1. Met de decentralisatie van het rijksnatuurbeleid naar de provincies heeft Overijssel een eigen verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en dus ook voor grond.
2. Na de opheffing van Dienst Landelijk Gebied (DLG) per 1 maart 2015 krijgt de provincie een belangrijke nieuwe taak: zelfrealisatie, verwerving en vervreemding van gronden (binnen en buiten de EHS) en het tijdelijk beheer van gronden. Door de juridische overdracht van de ILG-gronden van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) naar de provincie per 29 oktober 2014 neemt het provinciaal grondbezit substantieel toe. Daarmee werd de provincie Overijssel een grote speler op de Overijsselse grondmarkt. De nieuwe positie van de provincie leidt op onderdelen tot een gewijzigd beleid en aanvullend beleid. Ook de gelijkberechtiging bij het uitgeven van (ingerichte) gronden speelt hierbij een rol. In de vorige nota werden de consequenties van de nieuwe opgave onvoldoende beleidsmatig geborgd en vastgesteld.
3. Wijzigingen in de wet- en regelgeving. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) geldt nu ook voor vastgoed. Daarnaast is de regelgeving omtrent aanbesteding aangescherpt.

Herbevestiging kaders 2012

Een aantal algemene en specifieke kaders uit de nota van 2012 zijn overgenomen en aangevuld in deze nieuwe nota. Met de vaststelling van de nota worden deze herbevestigd.

Het betreft de volgende algemene en specifieke kaders:

- Het grondbeleid is een middel voor de realisatie van verschillende provinciale doelen, programma's en projecten. De inzet van instrumenten is maatwerk en wordt per ruimtelijke opgave bepaald.
- Jaarlijks rapporteren Gedeputeerde Staten in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening aan de Provinciale Staten over de voortgang en de financiële stand van zaken van de verwervingsplannen en vervreemdingsplannen.

De aanvullingen op de nota uit 2012 staan hieronder benoemd, met een actualisatie per instrument:

Verwerving en schadeloosstelling

- Voor alle grondtransacties en schadecompensaties vindt voorafgaand aan de onderhandelingsfase een taxatie plaats op marktwaarde e/o schadeloosstelling door een onafhankelijke gecertificeerde taxateur ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun;
- Het streven is niet meer gronden in eigendom te hebben dan nodig voor de provinciale opgave.
- Voor de projectmatige aanpak van verwerving (zelfrealisatie inbegrepen) wordt een verwervingsplan vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
- Bepaling van de verwervingsstrategie voor de EHS verloopt via de interventieladder van zelfrealisatie, minnelijke schadeloosstelling tot de uiterste stap van onteigening.
- Er zijn aanvullende instrumenten beschikbaar, waaronder herbesteding met compensatie voor de waardedaling, vergoeding van schade op basis van een schaderegeling, koop-pachtconstructie en de vestiging van een zakelijk recht.
- De mogelijkheid om nieuwe instrumenten te ontwikkelen en in te zetten bij verwerving en schadeloosstelling, binnen de kaders van de nieuwe nota, die bijdragen aan de realisatie van het provinciale doel.

Uitgifte

- Voor alle grondtransacties vindt voorafgaand aan de onderhandelingsfase een taxatie plaats op marktwaarde door een onafhankelijke gecertificeerde taxateur ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun;
- Voor de projectmatige aanpak van uitgifte van gronden wordt een vervreemdingsplan vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
- Voor de uitgifte van aangewezen al ingerichte natuurgronden binnen de begrenzing, de bestuurlijke/juridische verplichtingen, werd specifiek beleid geformuleerd voor de gelijkberechtiging.
- Er is nieuw beleid voor de ruiling van (nog te verwerven) provinciale gronden binnen de begrenzing van de EHS, een eerste aanzet voor de provinciale invulling van gelijkberechtiging waarbij doelrealisatie voorop staat. Daarnaast is een 1-op-1 uitgifte van natuurgrond onder bepaalde voorwaarden mogelijk, bijvoorbeeld bij grenscorrecties en bijna omsloten percelen.
- Er vindt nader onderzoek plaats naar vormen van uitgifte (op termijn) van (ingerichte) natuurgronden binnen de EHS en landbouwgronden met beperkingen, waarbij de kosten en de kwaliteit van het eindbeheer in balans zijn.
- Het toepassen van het geformuleerde beleid voor de uitgifte van provinciale gronden buiten de begrenzing van de EHS, de zogenaamde grond-voor-grond gronden.
- Het instrument pacht-koop is toegevoegd voor gronden die hun eindbestemming hebben bereikt. Dit betekent dat een agrariër langjarig gepachte grond gefaseerd kan kopen.
- De mogelijkheid om nieuwe instrumenten te ontwikkelen en in te zetten bij uitgifte, binnen de kaders van de nieuwe nota, die bijdragen aan de realisatie van het provinciale doel.

Tijdelijk beheer

- Verschillende vormen van tijdelijk beheer zijn mogelijk van de provinciale gronden die hun einddoel of eindgebruiker nog niet hebben bereikt.
- Een minimaal sluitende exploitatie voor tijdelijk beheer wordt gevoerd waarin alle kosten en opbrengsten worden gesaldeerd.
- Het doteren van een bijdrage uit de ingestelde risicoreserve tijdelijk beheer (afgezonderd deel onder de Algemene Reserve Grond) naar de exploitatie, indien de kosten de opbrengsten overtreffen. De voeding van deze reserve zijn de tijdelijke beheeropbrengsten van 2007 tot en met 2014 van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en een eenmalige afkoop vanuit de programma's en projecten. De monitoring van de risicoreserve vindt plaats via de Meerjaren Investeringsprognose (MIG). Daarmee vervalt de structurele directe bijdrage vanuit programma's en projecten voor de risico's van tijdelijk beheer.

Meerjaren Investeringsprognose Grond

- Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks (peildatum 31/12) de Meerjaren Investeringsprognose Grondbeleid (MIG) vast en zenden deze aan Provinciale Staten ter kennisneming.
- Provinciale Staten stellen jaarlijks bij de jaarrekening de hoogte vast van de Algemene Reserve Grond (ARG) bestaande 10% van de boekwaarde van alle provinciale gronden.

1. *Waarom een nieuwe nota en reikwijdte*

Voor u ligt de nota Grondbeleid 2015. Deze vervangt de nota instrumenten grondbeleid waarvan in 2012 de kaders door Provinciale Staten van Overijssel zijn vastgesteld. De nota gaat over de toepassing van de grondbeleidinstrumenten. De instrumenten worden ingezet voor programma's en projecten waarmee provinciale doelstellingen worden gerealiseerd.

Er is een aantal redenen om nu een nieuwe nota Grondbeleid op te stellen. Allereerst is de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies in volle gang. Deze gaat gepaard met een forse bezuiniging van het Rijk op de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied. In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 spraken Rijk en provincies af de ILG- bestuursovereenkomsten (Investeringsprogramma Landelijk Gebied) met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 af te rekenen en de overeenkomsten op te zeggen. De bestuursafspraken 2011- 2015 worden uitgevoerd op basis van de Afrondingsovereenkomst ILG tussen Rijk en provincies. De overeengekomen bevoegdheidsverdeling wordt verankerd in de Wet investering landelijk gebied (Wilg) en in de natuurwetgeving. Hierdoor nemen de taken en verantwoordelijkheden van de provincie toe. Dit geldt zeker voor het onderdeel grond. In de vorige nota zijn de consequenties van de nieuwe verantwoordelijkhedenstructuur beleidsmatig niet of onvoldoende geborgd.

Ten tweede krijgt de provincie er met de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) per 1 maart 2015 een belangrijke taak bij, het stimuleren van zelfrealisatie, het verwerven en vervreemden van gronden (binnen en buiten de EHS) en het tijdelijk beheer van gronden. Deze opgaven zijn omvangrijk wat betreft inhoud en complexiteit. In de vorige nota zijn de consequenties van deze nieuwe opgaves onvoldoende beleidsmatig geborgd. Bovendien is een uitbreiding van instrumentaria nodig voor de uitvoering.

Bijvoorbeeld de verschillende vormen van schadeloosstelling en compensatieregelingen om zelfrealisatie mogelijk te maken. Door de juridische overdracht van de ILG-gronden van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) naar de provincie per 29 oktober 2014 neemt het provinciaal grondbezit substantieel toe. Hierdoor werd de provincie Overijssel een grote speler op de Overijsselse grondmarkt. Deze nieuwe positie leidt op onderdelen tot gewijzigd beleid en aanvullend beleid. Ook de invulling van de gelijkberechtiging bij het uitgeven van (ingerichte) gronden speelt hierbij een rol.

Ten derde kwamen relevante wijzigingen in de wet- en regelgeving tot stand. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) geldt nu ook voor vastgoed. Ook kwam er aangescherpte regelgeving rond aanbesteding.

De nota Grondbeleid geeft de kaders aan voor toepassing van de grondbeleidinstrumenten. Deze worden ingezet voor programma's en projecten waarmee provinciale doelstellingen worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om een situatie van tijdelijk bezit van gronden en opstallen.

2. Context van het provinciaal grondbeleid

2.1 Welk provinciaal beleid

De Omgevingsvisie is het provinciale beleidsplan voor de fysieke leefomgeving van Overijssel. Hierin is vastgelegd welke beleidsthema's worden gerekend tot het provinciale belang, de daarbij behorende ambities en welke instrumenten worden ingezet om de provinciale doelen te realiseren. Omgevingsvisie en bijbehorende verordening vormen de basis voor doorwerking van provinciaal beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen. Met de Omgevingsvisie ambieert de provincie meer dan alleen formulering van beleid. De visie geeft aan hoe de provincie maatschappelijke opgaven realiseert met de bijbehorende uitvoeringsprogramma's.

In het Lentedocument "Sturen en Samenwerken onder de nieuwe Wro" (registratiekenmerk 2009/0188314, bijlage bij de Omgevingsvisie) werd de sturingsfilosofie van de provincie in het ruimtelijke domein verder uitgewerkt. Deze geeft de kaders voor de inzet van instrumenten. Daarmee is de sturingsfilosofie ook van belang voor de inzet van het grondbeleid:

- Het vertrekpunt van de sturingsfilosofie:
 - decentraal wat kan, centraal wat moet;
 - samen werken aan kwaliteit;
 - ontwikkelingsgericht werken.
- De provincie vervult haar rol in de ruimtelijke ordening vanuit de volgende criteria:
 - is er sprake van een provinciaal/(boven)regionaal belang en hoe kan een goed samenspel met andere bestuurslagen worden bereikt?
 - Heeft de provinciale bijdrage meerwaarde en heeft die bijdrage substantiële betekenis voor het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk?
 - Wordt een bijdrage geleverd op een doelmatige en doeltreffende manier en is er sprake van het terugdringen van bestuurlijke drukte en administratieve lasten?
- Met de kaderstelling in de Omgevingsvisie komt de provincie vooraf actief en uitvoeringsgericht op voor het provinciale belang.
- De provincie benut het beschikbare instrumentarium voor doorwerking en uitvoering van haar beleid actief, en sluit de inzet van geen enkel instrument op voorhand uit.

Het gaat om regievoering als dat gewenst is, en om feitelijke participatie in de realisatie van projecten. Waar mogelijk en wenselijk stemt de provincie af of werkt de provincie samen met andere overheden of maatschappelijke organisaties. Welke grondbeleidsinstrumenten de provincie inzet in een project of programma is daarmee afhankelijk van de rol die de provincie neemt in een samenwerking. De inzet van grondbeleidsinstrumenten is daarnaast afhankelijk van het doel, het provinciale belang en de risico's.

De sturing voor de realisatie van ambities van Overijssel vindt ondermeer plaats via projecten en programma's. Bij verwerving of vervreemding van gronden en opstallen voor projecten wordt als hoofdregel een verwervingsplan of een vervreemdingsplan opgesteld. In dit plan is opgenomen welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet. De uitvoering van de verwerving, schadeloosstelling of vervreemding vindt altijd plaats binnen de kaders van het grondbeleid.

2.2 Welke doelen kent het grondbeleid?

Het grondbeleid vormt het kader voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten bij de uitvoering van het provinciale beleid. Het grondbeleid is geen doel, maar een instrument voor een versnelde en effectieve uitvoering van provinciaal beleid.

Grondbeleid is overheidsbeleid gericht op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Grondbeleid draagt bij aan de realisatie van provinciale doelen zoals natuur, landschapontwikkeling, economische ontwikkeling en de aanleg van wegen. Grondbeleid draagt ook bij aan een rechtvaardige verdeling van kosten en baten als gevolg van ingrepen door de overheid op het

terrein van de ruimtelijke inrichting. Vastlegging van grondbeleid zorgt voor heldere en transparante kaders en voorkomt willekeur.

Team Grondzaken is bij de provincie verantwoordelijk voor verwerving, vervreemding, schadeloosstelling en tijdelijk beheer van grond om de provinciale doelen te realiseren en provincietaken uit te voeren. Daarnaast behoort risicomanagement en financiële sturing op gronden tot de taken van het team. De provinciedoelen zijn globaal aangeduid in de Omgevingsvisie of meer gedetailleerd in provinciale investeringsprogramma's, projecten of deelnemingen. De provincie kiest ervoor het grondbeleid uit te voeren als regievoerder. De uitvoering besteedt de provincie uit. Dit past in de besturingsfilosofie van de provincie.

Bij het voeren van provinciale regie kan grondeigendom van belang zijn. Het verwerven van eigendom kan een gewenste functieverandering daadwerkelijk tot stand brengen. Vaak is het onhaalbaar functieverandering te realiseren als de grond niet in eigendom is, bijvoorbeeld bij de aanleg van een provinciale weg op grond van particulieren.

De vervreemding van grond zorgt voor liquide middelen voor het project of programma. Het betreft hier ruil- of restgronden. Deze zijn verworven voor een programma of project, maar zijn niet daadwerkelijk nodig voor het betreffende programma of project. De provincie heeft bijvoorbeeld een omvangrijke vervreemdingsopgave ter financiering van de EHS/N2000 in verband met de grond-voor-grondopgave.

Provinciale gronden dienen ook tijdelijk te worden beheerd. Tijdelijk beheer is erop gericht de gronden tijdig en volledig over te dragen aan programma, project of eindgebruiker. De exploitatie van tijdelijk beheer van de provinciale gronden moet ten minste kostendekkend zijn.

Naast kaders voor verwerving, schadeloosstelling, vervreemding en tijdelijk beheer biedt het grondbeleid ook kaders voor risicobeheersing van het grondbezit. Er wordt gestuurd op het risicomanagement van het provinciale grondbezit.

2.3 Welke keuzes maakt de provincie in haar grondbeleid?

De provincie Overijssel kan zowel een actief grondbeleid als een faciliterend en passief grondbeleid voeren. De keuze hangt mede af van de rol die de provincie kiest in een ontwikkeling. Ook de risico's en de vrijheid in locatiekeuze voor het bereiken van het doel spelen hierbij een rol.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de provincie zelf de grond en is actief betrokken bij de ontwikkeling van deze grond. Bij het actieve grondbeleid bestaan twee vormen van verwerving. Ten eerste verwerving van gronden voor een plan of project waarbij al is besloten tot realisatie, zogenaamde projectgebonden verwervingen. Aan deze verwervingen ligt een verwervingsplan ten grondslag. Ook het stimuleren tot zelfrealisatie maakt als eerste trede deel uit van een verwervingsplan. De provincie verwerft weliswaar niet zelf de grond, maar via compensatieregelingen voor particuliere eigenaren is ze wel actief. Ten tweede zijn er verwervingen vooruitlopend op het definitief worden van een plan of project. Dit zijn strategische of anticiperende verwervingen. Het kan zijn dat besluitvorming over het programma of project nog niet heeft plaatsgevonden terwijl het toch wenselijk is grond aan te kopen. Het versnellen van het plan of het beperken van de verwervingskosten kunnen hiervoor redenen zijn. Strategische of anticiperende verwervingen kunnen alleen worden uitgevoerd na een besluit van Gedeputeerde Staten.

Vervreemden van gronden maakt ook deel uit van het grondbeleid. Vervreemding is bijvoorbeeld aan de orde als gronden zijn aangekocht als ruilgrond of na afstel van het project. Bij actief grondbeleid loopt de provincie het risico dat de opbrengst bij vervreemding lager is dan de kosten voor verwerving. Ook participatie in deelnemingen met een grondexploitatie valt onder het actieve grondbeleid, vanwege het risicoprofiel in combinatie met het aandeel binnen deze deelneming. Dit geldt bijvoorbeeld voor de deelneming XL businesspark in Almelo.

Faciliterend/passief grondbeleid

Bij faciliterend/passief grondbeleid ligt het initiatief bij derden. De provincie gaat niet actief over tot het verwerven van gronden en wacht op initiatief van andere partijen. De provincie kan het instrumentarium inzetten voor de uitvoering van de plannen.

Denk hierbij aan projecten waarbij grondeigenaren de mogelijkheid hebben eigendom te verkopen aan de provincie, zonder dat dit urgent is voor de provincie zelf. Het initiatief ligt bij de grondeigenaar. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de Vecht.

Hoe komt de keuze voor actief of faciliterend/passief grondbeleid tot stand?

Hoofdstuk 4 beschrijft ontwikkelingen die direct invloed hebben op het grondbeleid van de provincie. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de keuze om een actief of faciliterend/passief grondbeleid te voeren. De toegenomen faciliterende rol van de provincie hangt samen met de sturingsuitgangspunten in de Omgevingsvisie en met de groeiende rol van burgers en maatschappelijke organisaties bij ruimtelijke plannen. Om die reden wordt in het grondbeleid vaak gekozen voor een passieve/faciliterende rol. Mocht dit niet leiden tot vervulling van provinciale doelstellingen, dan zal de provincie in veel gevallen overgaan tot een actieve rol bij de grondverwerving.

Per plan of project wordt een keuze gemaakt over toepassing van het grondbeleid in een verwervings- of vervreemdingsplan. Naast de keuze voor een actieve of faciliterend/passief grondbeleid wordt ook gekeken naar provinciale doelstellingen op het gebied van verduurzaming, innovatie en economische ontwikkeling.

3. Binnen welke wettelijke en beleidsmatige kaders wordt gewerkt?

De provincie Overijssel heeft als publiekrechtelijk rechtspersoon te maken met het privaatrecht en het publiekrecht bij de behartiging van haar belangen. Bij de verwerving of vervreemding van gronden handelt de provincie privaatrechtelijk, terwijl deze handelingen meestal ten dienste staan van haar publiekrechtelijke taak. Met name bij de verwerving van gronden staan de provincie publiekrechtelijke instrumenten ter beschikking. Zo kan de provincie gronden verkrijgen met het onteigeningsinstrument. De provincie is in haar handelen binnen het privaatrecht ook gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de uitvoering van grondbeleid dient de provincie zich daarvan altijd rekenschap te geven.

De Commissaris van de Koning vertegenwoordigt op grond van artikel 176 van de provinciewet de provincie in en buiten rechte. De Commissaris kan deze vertegenwoordiging opdragen aan een door haar aan te wijzen persoon.

In de provinciale bevoegdhedenlijsten worden de bevoegdheden van het provinciaal bestuur elders bij het bestuur of in de ambtelijke organisatie neergelegd via machtigingen, volmachten en mandaten. Op deze wijze hoeft niet ieder besluit te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten of iedere rechtshandeling worden verricht door de Commissaris van de Koning. Dit maakt een praktische afhandeling mogelijk.

De inzet van de Grondbeleidsinstrumenten gebeurt in de context van wet- en regelgeving. De meest opvallende wet- en regelgeving wordt hier genoemd. Voor een volledige opsomming wordt verwezen naar de bijlage.

De Europese Richtlijn aanbestedingen en de Aanbestedingswet 2012

Uitvoerende werkzaamheden worden door de provincie zoveel mogelijk in de markt gezet. Voor aanbesteden stelde Europa richtlijnen vast, die zijn doorvertaald naar de Nederlandse situatie in de Aanbestedingswet 2012. Er zijn uitzonderingen. Artikel 16 sub a van de richtlijn aanbestedingen (2004/18/EG) stelt dat de richtlijn niet van toepassing is op overheidsopdrachten voor diensten betreffende de verwerving of huur. Uit de overweging (24) blijkt dat deze opdrachten bijzondere kenmerken vertonen, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt is. Geografische kenmerken vragen een specifieke, regionaal bepaalde kennis, waardoor toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet mogelijk is. De provinciale factsheet "uitzondering grondverwerving" maakt inzichtelijk of de uitzondering van toepassing is voor diensten die de provincie aanbesteedt in het kader van het grondbeleid.

De Europese Staatssteunregels

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een belangrijk onderdeel van het Europese mededingingsbeleid. Het doel van de Europese wet- en regelgeving is gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. Overheidsmaatregelen die concurrentievervalsend uitpakken, zijn daarom niet toegestaan. De regels over staatssteun vloeien voort uit de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Voor transacties rond grond en gebouwen formuleerde de Europese Commissie een beleidsstandpunt in de mededeling betreffende staatssteunelementen bij vervreemding van gronden en gebouwen (Pb EG 1997, C 209/3). Dit standpunt is van toepassing bij verhuur, pacht, schenking of aankoop en leaseconstructies. In deze mededeling staan twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren zonder dat een vermoeden van staatssteun optreedt.

Deze procedures zijn:

1. Vervreemding met een onvoorwaardelijke biedprocedure. Met deze procedure komt het bod op de grond of het gebouw tot stand, dat overeenkomt met de marktwaarde.
2. Vervreemding zonder onvoorwaardelijke biedprocedure. Een onafhankelijke deskundige voert een taxatie uit van de marktwaarde, voorafgaand aan de onderhandelingen.

Indien niet aan een van deze procedures is voldaan, aldus de mededeling, moet de transactie worden gemeld bij de Commissie, zodat deze kan nagaan of er sprake is van steun en of deze verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Deze staatssteunregels gelden voor verwerving en schadeloosstelling, vervreemding en tijdelijke beheer vormen de kaders voor de uitvoering van het provinciale grondbeleid.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV schrijft voor dat de begroting en de jaarrekening een paragraaf Grondbeleid bevatten. De paragraaf Grondbeleid bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- onderbouwing van de geraamde winstneming;
- beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Een nota grondbeleid is niet verplicht volgens het Besluit Begroting en Verantwoording, maar maakt de uitvoering en verantwoording van het grondbeleid wel transparant.

De onteigeningswet (OW)

Het lukt niet altijd alle benodigde grond voor een project te verwerven op minnelijke wijze. In de OW staan de grondslagen waarop kan worden onteigend. Daarnaast zijn hierin voorschriften opgenomen voor het administratief en gerechtelijk onteigeningstraject en voorschriften voor de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling. Bovendien stelde het Rijk leidraden, handreikingen en notities op met voorschriften voor het administratieve traject. De provincie kan het onteigeningsinstrument inzetten ter verwezelijking van haar doelen.

De Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob)

De Wet Bibob is er om te voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Met deze wet kan integriteitsaantasting van het openbaar bestuur worden voorkomen. Vanaf 1 juli 2013 strekt de wet zich ook uit tot vastgoedtransacties. De wet maakt een screening mogelijk van de wederpartij. Als hieruit blijkt dat de vastgoedtransactie grote risico's met zich meebrengt, kan worden afgezien van de transactie. Dit om te voorkomen dat geld verkregen uit strafbare feiten wordt gebruikt bij de transactie of dat strafbare feiten worden gepleegd met het vastgoed.

De provincie bereidt het besluit "Beleidslijn voor de toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur" voor, waarin nader wordt bepaald hoe de Wet Bibob wordt toegepast.

De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)

De Wilg bevat regels voor landinrichting om herverkaveling van landelijk gebied mogelijk te maken. Deze wet vormt ook de basis voor de vrijwillige kavelruil. Deze instrumenten worden ingezet voor ruil van gronden voor provinciale beleidsdoelen, zoals landbouwstructuurversterking of de ontwikkelopgave EHS/Natura2000/PAS. Het Wilg-inrichtingsplan vormt een mogelijke grondslag voor onteigening.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en worden gewijzigd in Nederland. Rijk, provincie en gemeente hebben de bevoegdheid ruimtelijke plannen op te stellen. De provincie kan bijvoorbeeld een provinciaal inpassingsplan opstellen. De Wro heeft direct invloed op het grondbeleid van de provincie. De planfiguren uit de Wro vormen de kaders voor een plan of project. De bestemming van aan te kopen gronden heeft direct invloed op de waarde van het vastgoed. Ten slotte vormt een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan de basis voor eventuele onteigeningsprocedures.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

De ontwikkeling van de PAS ging een paar jaar geleden van start als onderdeel van Natura 2000, om de vastgelopen vergunningverlening uit de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) weer vlot te trekken. Natura 2000 is het Europese beleid ter bescherming van de biodiversiteit in natuurgebieden. In Nederland betreft het 166 natuurgebieden. Voor deze plaatsen gelden instandhoudingsdoelen: bepaalde habitattypes moeten in stand worden gehouden. Om die reden moet de neerslag van stikstof - de stikstofdepositie - wordt teruggedrongen.

Bedrijven of organisaties die nieuwe economische activiteiten willen ontwikkelen, moeten een vergunning aanvragen in het kader van de Nbw 1998. Als de depositie in een bepaald gebied te hoog is, worden zulke vergunningen niet of zelden verleend.

De PAS heeft daarom twee doelstellingen:

1. Behoud en herstel van de bedreigde habitattypes door bevordering van de daling van de stikstofdepositie en door herstelmaatregelen per habitatype.
2. Binnen de grenzen van de dalende stikstofdepositie verantwoorde ruimte zoeken om met behoud van de instandhoudingsdoelen toch vergunningen te kunnen geven voor nieuwe economische activiteiten: ontwikkelingsruimte.

De PAS heeft op dit moment niet de status van wet. De wetgeving voor de PAS is op 7 oktober 2014 aangenomen in de Eerste Kamer der Staten Generaal.

Op een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip treden de nieuwe regels in werking, als onderdeel van de Nbw 1998. De PAS heeft grote invloed op het grondbeleid van de provincie. De

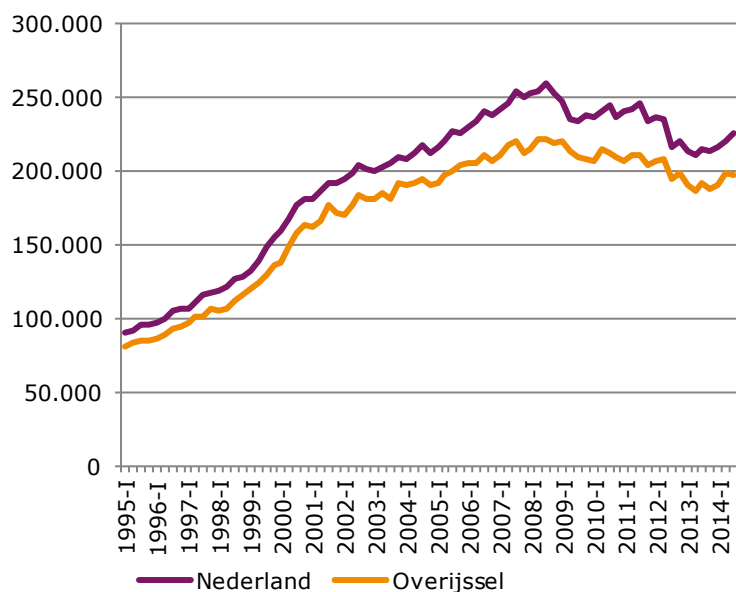
herstelmaatregelen houden ondermeer in dat gronden rond de bestaande natura 2000 gebieden zo worden ingericht dat de gebieden robuuster worden voor de belasting door stikstofdepositie. Denk daarbij aan vernatting of vershraling van deze gronden. Dit leidt mogelijk ook tot functieverandering. De verplichte uitvoering van de PAS-maatregelen heeft daarmee een rechtstreekse relatie met de schadeloostelling en verwerving voor de EHS/N2000.

4. De grond- en vastgoedmarkt en de ontwikkelingen

Voor de realisatie van haar doelen verwerft de provincie grond en opstallen. In hoofdzaak betreft het agrarische gronden en opstallen. Het komt ook voor dat de provincie woningen en bedrijfsmatig vastgoed met de bijbehorende grond verwerft. Dit hoofdstuk blikt terug op de ontwikkeling van drie vastgoedsectoren: woningmarkt, bedrijfsmatig vastgoed en agrarisch vastgoed. Vervolgens gaat het in op de Grondprijsmonitor van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Deze monitor gaat over de agrarische grondmarkt. Tot slot een blik op de verwachte ontwikkelingen en de consequenties voor het provinciale grondbeleid.

4.1 Ontwikkelingen in de afgelopen jaren

De economische crisis heeft nadrukkelijk sporen achtergelaten in de vastgoedmarkt. De prijzen van woningen zijn substantieel gedaald. De daling verschilt per regio en per prijs categorie. Gemiddeld betreft het een waardedaling van ruim 25% voor de Nederlandse woningen, sinds het begin van de crisis. Daarnaast is er veel aanbod van woningbouwkavels die gedurende lange tijd niet verkocht worden en waarvan de prijzen onder druk staan. Dit leidde tot grote financiële problemen bij gemeentelijke grondbedrijven. De bodem lijkt te zijn bereikt. Figuur 1 geeft aan dat de huizenprijzen in Overijssel en landelijk weer stijgen.



Bron: CBS 2014, bewerking team Beleidsinformatie

Figuur 1. Gemiddelde verkoopprijs woningen per kwartaal in Overijssel en Nederland (in euro's)

Ook bedrijfsmatig vastgoed heeft fors te lijden gehad van de economische crisis. Afhankelijk van het type vastgoed daalden de prijzen in deze sector met 10 tot 50%. Op dit moment is er veel leegstand en er is een groot aanbod van bouwkavels voor diverse vormen van bedrijfsmatig vastgoed.

De agrarische vastgoedsector maakte geen prijsdaling mee, in tegenstelling tot de andere sectoren. In de afgelopen jaren stegen de prijzen voor agrarische grond op landelijk niveau. Een toegenomen vraag naar grond was hiervoor verantwoordelijk. Dit gebeurt onder andere onder invloed van de afschaffing van het melkquotum per 1 april 2015. Er wordt volop geïnvesteerd in de melkveehouderij. Naar verwachting stijgt de productie van melk de komende zes jaren met 20%. Tegelijkertijd neemt het aantal ondernemers af in de agrarische sector. Vrijkomende agrarische grond wordt vaak binnen korte termijn verkocht.

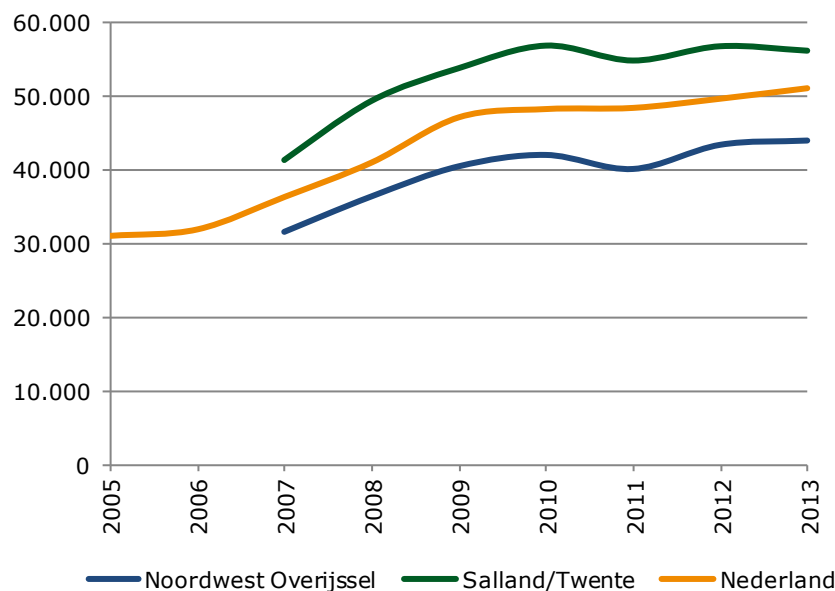
Dit geldt niet voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. De vraag naar deze objecten is gering, tenzij het een volledig bedrijf betreft met voldoende grond.

Tijdens de crisis in de huizenmarkt stortte ook de markt voor woonboerderijen in. Sinds 2008 daalden de prijzen voor deze objecten met 50 %. Bovendien is de omvorming van vrijkomende agrarische gebouwencomplexen geen gemakkelijke zaak. Er komen investeringen voor vergunningen, sloop en verbouw aan te pas en ook het vaak tijdrovende planologisch traject helpt niet mee.

4.2 Grondprijmonitor

Tot en met 2013 stelde DLG jaarlijks de grondprijmonitor op, met inzicht in de ontwikkeling van de agrarische grondmarkt in Nederland. Provincie Overijssel gebruikte de data uit de grondprijmonitor voor de verantwoording van de balanswaarde van haar gronden voor de jaarrekening. Sinds de laatste nota grondbeleid uit 2012 zijn twee grondprijmonitoren uitgebracht, over 2012 en 2013. Vanaf 2009 tot en met 2013 stijgt de grondprijs op landelijk niveau met gemiddeld 2,5 procent per jaar (figuur 2).

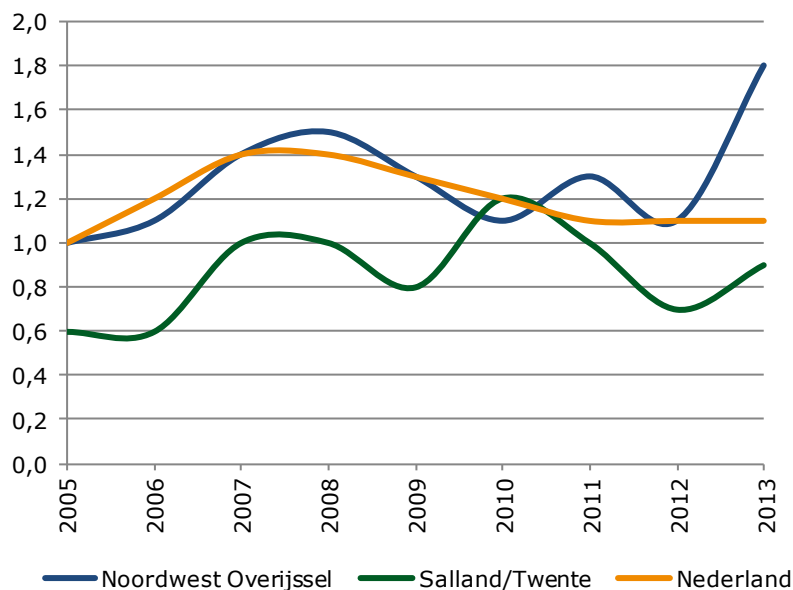
Voor Overijssel en Gelderland is de situatie stabiel: geen significante daling of stijging van de grondprijzen. Voor het prijsniveau van "rode" transacties (agrarische grondmarkt onder stedelijke invloed) kan geen eenduidige analyse worden gemaakt. Wel is het duidelijk dat de gemiddelde grondprijs van deze transacties in 2013 daalde met ongeveer 5% ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal transacties daalt. De economische recessie en een dalend aantal inwoners, met gevolgen op de huizenmarkt, oefenden duidelijk invloed uit op de activiteiten in deze deelmarkt.



Bron: DLG 2007-2014, bewerking team Beleidsinformatie

Figuur 2 Ontwikkeling agrarische grondprijs in Nederland en Overijssel, 2005-2013 (euro per ha.)

De grondmobiliteit laat het percentage verhandelde hectaren zien ten opzichte van het gehele areaal agrarische grond. Vanouds hebben gebieden in het oosten en zuiden van Nederland een hogere grondmobiliteit. Sinds 2007 is in Nederland een lichte daling te zien van de mobiliteit, een trend die zich lijkt te stabiliseren. Uitzondering is het gebied Noordwest-Overijssel, dat in 2013 een opvallende stijging vertoont van markttransacties. Waarschijnlijk heeft dit te maken met een verhoudingsgewijs groot aantal verwachte verkavelingsprojecten in dit gebied, zie figuur 3. Vanaf 2015 worden de jaarlijkse ontwikkelingen van de grondprijs en de referenties voortgezet. Zo beschikt de provincie over een toetsingskader voor de te verwerven en te vervreemden gronden.



Bron: DLG 2007-2014, bewerking team Beleidsinformatie

Figuur 3: Ontwikkeling agrarische grondmobiliteit Overijssel 2005-2013, percentage cultuurgrond dat van eigenaar wisselde.

4.3 Toekomstige ontwikkelingen en effecten

De toekomstverwachting verschilt voor de drie vastgoedsectoren in deze nota. Een korte analyse per sector, met het effect voor de aanpak van de provincie.

Woningmarkt

Analyse: De bodem van de woningmarkt lijkt te zijn bereikt, de meest recente cijfers tonen een lichte stijging. Volgens de verwachting herstelt de huizenmarkt zich voorzichtig, onder invloed van het voorzichtige economische herstel.

De provincie heeft woningen en gebouwencomplexen in eigendom die worden vervreemd. Bijvoorbeeld woonboerderijen die zijn verworven in het kader van het project N340/N48, het project IJsseldelta-Zuid en de realisatie van de EHS/N2000. Het is van belang gefaseerd over te gaan tot vervreemding om te voorkomen dat een te groot aanbod leidt tot een verstoring van de markt. Er worden niet meer dan drie woningen gelijktijdig te koop aangeboden in een regio.

Effect: Voor de verwerving van benodigde opstallen geldt dat hiervoor altijd de marktwaarde moet worden betaald, eventueel aangevuld met vergoedingen die, waar van toepassing, voortvloeien uit de onteigeningswet. Dit kan alleen als sluitstuk in een proces als er een juridische basis is voor toepassing van de onteigeningswet. De provincie volgt hiermee dus de marktontwikkelingen.

Bedrijfsmatig vastgoed

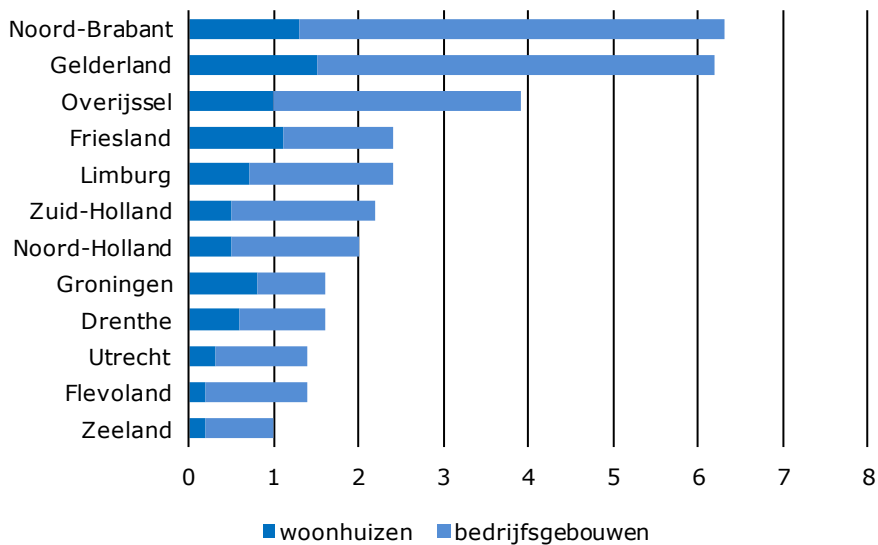
Analyse: Het aanbod van bedrijfsmatig vastgoed is groot. Naar verwachting neemt de vraag naar bedrijfsmatig vastgoed de komende jaren niet substantieel toe, terwijl het aanbod blijft. Dit kan regionaal en voor sommige individuele sectoren anders liggen. Het aandeel bedrijfsmatig vastgoed dat de provincie verwerft is gering.

Effect: In samenhang met deze verwachting stelt de provincie zich terughoudend op bij de verwerving van bedrijfsmatig vastgoed. Bedrijfsmatig vastgoed wordt alleen verworven indien dit vastgoed of de ondergrond nodig is voor provinciale doelstellingen. In dat geval wordt ook hiervoor altijd de marktwaarde betaald, eventueel aangevuld met vergoedingen die, waar van toepassing, voortvloeien uit de onteigeningswet.

Agrarische sector

Analyse: De schaalvergroting in de agrarische sector zet door, gezien de trends op middellange termijn. Daarnaast neemt het aantal ondernemers in de agrarische sector af. De opheffing van het melkquotum in 2015 heeft een behoorlijke invloed, met een mogelijke toename van investeringen in grond.

De afname van het aantal ondernemers brengt een toename teweeg van vrijkomende agrarische gebouwen. Figuur 4 toont de vergelijking tussen de provincies. Naar verwachting blijft de markt voor vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing de komende jaren slecht, mede door een toename van het aanbod. Bovendien daalt de waarde van de bebouwing substantieel bij functieverandering.



Bron: Alterra 2014, bewerking team Beleidsinformatie

Figuur 4: Prognose vrijkomende agrarische bebouwing 2012-2030 per provincie naar woonhuizen en bedrijfsgebouwen (exclusief glastuinbouw) (in miljoen m2)

Effect: De agrarische grondprijzen zijn naar verwachting stabiel tot licht stijgend. Daarnaast is de verwachting dat de grondmobiliteit zal toenemen. Er is een directe relatie met de melkprijzen. Gaan deze dalen, dan heeft dit effect op de investeringsmogelijkheid van bedrijven en op de grondprijzen. Voor verwerving van agrarische bedrijfsgebouwen stelt de provincie zich terughoudend op, indien de ondergrond van deze opstallen niet nodig is voor een project of programma. Het kan wenselijk zijn opstallen aan te kopen buiten het verwervingsgebied. Dit kan zich voordoen bij een bedrijfsverplaatsing of bij inname van een strategische positie van het bedrijf voor de doelstellingen. In het verwervingsplan wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan kosten en risico's door de formulering van een businesscase.

5. Op welke grondbeleveldvelden beweegt de provincie zich?

Bij de uitvoering van grondbeleid onderscheidt de provincie de drie grondbeleveldvelden verwerving en schadeloosstelling, vervreemding en tijdelijk beheer. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op overige instrumenten.

5.1 Verwerving en schadeloosstelling

Als het voor de provinciale doelstellingen noodzakelijk is grond in eigendom te krijgen, gaat de provincie over tot verwerving van deze gronden. In veel gevallen gaat het om actieve verwerving. Aan iedere aankoop ligt een door GS vastgesteld verwervingsplan ten grondslag. Naast de verwervingsstrategie benoemt het plan ook de mogelijke instrumenten. Het plan geeft de budgetbehoefte aan, de planning van de verwerving, de organisatie van de verwerving en het beheer van de risico's. Welke instrumenten wanneer worden ingezet hangt bijvoorbeeld af van het moment waarop de grond nodig is voor doelrealisatie en de mate waarin het plan waarvoor wordt verworven juridisch vastligt.

Bij de bepaling van de verwervingsstrategie voor de EHS/N2000 vormt de interventieladder het uitgangspunt.

Deze ziet er als volgt uit:

- Stap 1: Particuliere realisatie, geen functieverandering¹
Behoud van huidige functie. Eigenaar behoudt de grond. Inzet (volledige) schadecompensatie voor de nadelige gevolgen wegens de maatregelen.
- Stap 2: Particuliere realisatie, functieverandering²
Functieverandering met behoud van grond voor eigenaar. Inzet (volledige) schadecompensatie, inclusief afwaardering tot maximaal 15%, voor de nadelige gevolgen wegens de maatregelen.
- Stap 3: Inzet van ruilgronden
Inventarisatie van ruilmogelijkheden op basis van een quickscan voor in eigendom krijgen van gronden waar stap 1 of stap 2 niet lukt. Op basis van deze quickscan verkrijgt de provincie door ruiling, ruilverkaveling of kavelruil eigendom. Ruilen op basis van marktwaarde. Inzet van provinciale gronden is mogelijk.
- Stap 4: Functieverandering en minnelijke verwerving van gronden op basis van volledige schadeloosstelling (ter voorkoming van onteigening).
- Stap 5: Functieverandering en verkrijging van eigendom via onteigeningsinstrument
Met inzet van de onteigeningssystematiek, waarbij stap 5 altijd vooraf gegaan dient te worden door stap 4.

De nadere toelichting in dit hoofdstuk is ook van toepassing binnen de verschillende stappen van de interventieladder.

Grondslagen voor de waardebeepaling

Bij aankoop van grond en vastgoed worden twee grondslagen gehanteerd voor de waardebeepaling.

- 1) Aankoop op basis van marktwaarde.
- 2) Aankoop op basis van volledige schadeloosstelling, conform artikel 40b e.v. van de onteigeningswet.

Aan de aankoop ligt taxatie ten grondslag, uitgevoerd door een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. De provincie hanteert een shortlist met taxateurs die voor deze taxaties worden ingezet. Met de inzet van een onafhankelijke taxateur voldoet de provincie aan de vereisten van de Europese Staatssteunregels. Om de kwaliteit te borgen toetst de provincie het taxatierapport.

¹ De grond blijft (in principe) landbouwkundig van aard echter met PAS-beperkingen

² De grond wijzigt qua functie, veelal van landbouw naar natuur. Voordat deze trede van de interventieladder kan worden toegepast, dient beleidsmatig te worden besloten of een natuurfunctie moet worden gegeven aan de gronden.

Er zijn vijf methodes voor het verwerven van grond.

1) Minnelijke verwerving

Verwerving van gronden tegen de marktwaarde op vrijwillige basis. Als de eigenaar de grond niet wil verkopen kan de provincie het eigendom niet verkrijgen. De provincie hanteert het uitgangspunt dat wordt aangekocht op basis van marktwaarde, tenzij er een concreet vastgelegd beleidsvoornemen bestaat om tot onteigening over te gaan, indien niet langs minnelijke weg tot verwerving kan worden gekomen,.

2) Minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening

Verwerving van gronden op basis van een volledige schadeloosstelling op vrijwillige basis. Indien er geen overeenstemming is, kan onteigening worden ingezet. De eigenaar ontvangt de volgende vergoedingen:

- vergoeding van de vermogensschade³
- vergoeding van de inkomensschade⁴
- vergoeding van de bijkomende kosten⁵

Bij de bepaling van de hoogte van de volledige schadeloosstelling baseert de taxateur zich op de uitgangspunten van de onteigeningswet en relevante jurisprudentie. Het voornemen te onteigenen wordt ten minste vastgelegd in het verwervingsplan en bezit hiermee voldoende basis voor verwerving op basis van een volledige schadeloosstelling.

Onderdeel van de bijkomende kosten is de vergoeding van deskundigenbijstand die de grondeigenaar inhuurt. De provincie vergoedt deze kosten op grond van de dubbele redelijkheidstoets aan een grondeigenaar. Het gehanteerde uurtarief en het aantal bestede uren van deze deskundige dienen redelijk te zijn. Uitgangspunt bij het bepalen hiervan is het "Besluit Vergoeding van kosten deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving door Rijkswaterstaat ter voorkoming van gerechtelijke onteigening". Is er aanleiding een hogere vergoeding uit te keren omdat er sprake is van een gecompliceerde verwerving, worden de uren vergoed.

3) Verwerving via onteigening

Als een eigenaar zijn of haar grond niet aan de provincie wil verkopen, heeft de provincie de mogelijkheid de gronden te verwerven via een onteigeningsprocedure. In dit geval zet de provincie het onteigeningsinstrument in.

Onteigeningstitels

De onteigeningswet kent grondslagen op grond waarvan kan worden onteigend, de zogenaamde onteigeningstitels. Onteigening door de provincie vindt in hoofdzaak plaats op grond van titel IIA en titel IV. Een titel IIA onteigening wordt ingezet voor aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, havenwerken, werken voor bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken voor verbetering of verruiming van rivieren. Een titel IV-onteigening wordt ingezet in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, van de volkshuisvesting, van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet.

Administratieve en gerechtelijke fase

De onteigeningsprocedure onderscheidt een administratieve- en een gerechtelijke fase. In de administratieve fase besluiten Gedeputeerde Staten (titel IIA) of Provinciale Staten (titel IV), afhankelijk van de onteigeningstitel, de Kroon te verzoeken de gronden ter onteigening aan te wijzen. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu behandelt het verzoek tezamen met het onteigeningsplan van de provincie. Het ministerie bereidt een Koninklijk Besluit (KB) voor, dat door de Kroon wordt genomen. Hiervoor wordt een ontwerp-KB ter inzage gelegd voor een periode van 6 weken. Gedurende deze periode kunnen belanghebbenden zienswijzen kenbaar maken, die daarna tijdens een hoorzitting mondeling kunnen worden toegelicht. Na advies van de Raad van State neemt de Kroon vervolgens haar besluit. Nadat dit Koninklijk Besluit is genomen, is de administratieve fase afgerond.

Met dit besluit kan de provincie vervolgens de eigenaar dagvaarden en de rechter verzoeken de onteigening uit te spreken. Deze fase is de gerechtelijke fase.

De rechter bepaalt de uiteindelijke hoogte van de volledige schadeloosstelling. Mocht een eigenaar of de provincie zich niet kunnen vinden in het vonnis van de rechtbank, dan staat de mogelijkheid van cassatie open.

3 Vermogensschade: schade die een eigenaar of belanghebbende lijdt in zijn of haar vermogenspositie. Bijvoorbeeld de waarde van aan te kopen onroerend goed of waardevermindering van overblijvend onroerend goed.

4 Inkomensschade: vergoeding van schade die een belanghebbende lijdt in zijn of haar inkomenspositie en die een direct en noodzakelijk gevolg zijn van (voorgenomen) onteigening. Bijvoorbeeld compensatie van inkomen doordat een eigenaar grond heeft verkocht en hieruit geen opbrengst kan realiseren, een achteruitgang in de inkomenspositie, vergoeding voor langere afstand naar vervangende gronden of vergoeding voor hogere investeringskosten die een eigenaar noodzakelijkerwijs maakt.

5 Bijkomende schade: schade die een eigenaar noodzakelijkerwijs lijdt als gevolg van voorgenomen onteigening, die niet valt onder vermogens- of inkomensschade. Bijvoorbeeld vergoeding voor herinrichting van een tuin, kosten voor aanpassing van drainage, of aan vergoeding voor de inhuur van een accountant of een deskundig adviseur.

Doorlooptijd

De totale doorlooptijd van een onteigeningsprocedure is ruim twee jaar. Voorwaarde voor de start van deze onteigeningsprocedure is dat exact duidelijk is welk grondoppervlak nodig is van de eigenaar. Daarnaast moet het planologische regime voorzien in de voorgenomen ontwikkeling. Als in het verwervingsplan is aangegeven dat in het uiterste geval onteigening zal worden ingezet, zal de provincie dit instrument in een vroegtijdig stadium inzetten om ervan verzekerd te zijn dat de grond tijdig beschikbaar komt voor de uitvoering van het project.

Parallel aan deze procedure blijft de provincie met de eigenaar onderhandelen om te trachten de grond langs minnelijke wijze te verwerven, eventueel via kavelruil. Op het moment dat de grond in eigendom is verworven stopt de onteigeningsprocedure tussentijds.

4) Verwerving door middel van een minnelijke kavelruil

Het komt regelmatig voor dat een eigenaar wel bereid is om gronden te verkopen, maar hieraan de voorwaarde koppelt dat de provincie vervangende grond ter beschikking stelt. Om hieraan tegemoet te komen kan de provincie ruiling overeenkomen met deze eigenaar of een minnelijke kavelruil opstellen op grond van de Wilg. Bij een minnelijke kavelruil op grond van de Wilg geldt de voorwaarde dat ten minste drie eigenaren betrokken zijn. Het voordeel van een kavelruil op grond van de Wilg is dat een gedeelte van de kosten van de kavelruil en eventuele herinrichting subsidiabel is.

Vaak houdt kavelruil in dat de provincie een grondeigenaar gedeeltelijk of volledig uitkoopt en dat deze wordt verplaatst naar een ander gebied. De extra aangekochte grond kan worden ingezet als ruilgrond.

Uitgangspunt van minnelijke kavelruil is dat de provincie na afronding van de kavelruil per saldo niet meer geld heeft uitgegeven dan wanneer de provincie zich had beperkt tot de strikt benodigde grond.

5) Verwerving door middel van een wettelijke herverkaveling op grond van de Wilg

De Wilg kent het instrument van wettelijke herverkaveling. Dit instrument wordt ingezet indien realisatie op vrijwillige basis niet haalbaar is. Uitgangspunt is dat de eigenaar er niet slechter van mag worden. De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden.

Enkele voordelen van herverkaveling:

- De oppervlakte rondom de boerderij neemt toe of het aantal kavels neemt af, waardoor de bedrijfsvoering efficiënter wordt en kosten worden bespaard.
- Het agrarisch verkeer op de openbare weg neemt af. Hierdoor neemt de verkeersveiligheid toe.
- Afname van het verkeer zorgt voor afname van de CO₂-uitstoot, met een gunstig effect op het milieu.
- Door gronden volgens het inrichtingsplan te ruilen naar de gewenste plekken, kunnen publieke doelen voor natuur, landschap en recreatie worden gerealiseerd. Dit vergroot de leefbaarheid van het gebied.

Het proces vanaf het inrichtingsplan tot en met de uitvoering en aktepassering duurt circa vier jaar. Opdrachtgever is Gedeputeerde Staten (GS). Naast initiator van een wettelijke kavelruil is het ook mogelijk dat de provincie als eigenaar betrokken is in een wettelijke kavelruil.

5.2 Verwervingen en schadeloosstelling via maatwerk

Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet om de provinciale doelstellingen op een vernieuwende manier te realiseren. Het zijn maatwerkinstrumenten die afhankelijk van het individuele geval kunnen worden ingezet om het belang van de eigenaar optimaal te faciliteren. Voor de provinciale doelstellingen is het niet altijd noodzakelijk de grond ook daadwerkelijk in eigendom te verwerven. Of deze noodzaak bestaat is afhankelijk van het project of programma waarvoor de gronden worden verworven. Is dit wel noodzakelijk dan zorgen kavelruil en onteigening ervoor dat de provincie het eigendom van grond verkrijgt. Bij infrastructurele projecten is het noodzakelijk dat de grond ook daadwerkelijk in eigendom wordt verworven, in verband met het toekomstige beheer. Voor de realisatie van de EHS/N2000 is de noodzaak de grond te verwerven niet per definitie aanwezig. Verwerving van gronden heeft niet het primaat, de particuliere realisatie staat voorop. Zie ook de interventieladder.

Om de gronden beschikbaar te krijgen heeft de provincie maatwerkinstrumenten.

Dit zijn:

- 1) Herbestemmen: uitgaande van de gewenste nieuwe functie, krijgt grond een nieuwe bestemming (zoals een dubbelbestemming, bijvoorbeeld landbouw en water ivm PAS-maatregelen). Als gevolg van deze nieuwe bestemming kan de grond in waarde dalen. De provincie vergoedt de waardedaling aan de eigenaar. Ook heeft een eigenaar bij herbestemming de mogelijkheid een verzoek in te dienen tot vergoeding van planschade.

2) Vergoeding van schade op basis van een schaderegeling: bij maatregelen voor bijvoorbeeld de waterhuishouding kunnen percelen vernatten. Als gevolg hiervan kan schade ontstaan bij eigenaren, bijvoorbeeld doordat de opbrengst van gewassen daalt. De provincie vergoedt deze schade aan eigenaren.

Naast vergoeding van deze zogenaamde natschade, kan de provincie ook planschade (en nadeelcompensatie) vergoeden. De verplichting tot het vergoeden van planschade vloeit voort uit de Wet ruimtelijke ordening artikel 6.1. Het komt voor dat een eigenaar schade ondervindt die niet wordt veroorzaakt door een planologische wijziging, maar bijvoorbeeld door een verkeersbesluit. In die gevallen heeft een eigenaar ook recht op vergoeding van schade voor zover deze niet valt onder een eigen risico of algemeen maatschappelijk risico.

3) koop-pacht constructie; de provincie kan overgaan tot aankoop van grond en deze grond eventueel na functiewijziging (langdurig) in pacht uitgeven aan de voormalige eigenaar. Deze constructie dient meerdere doelen tegelijk. Ten eerste kan de provincie de gewenste functiewijziging realiseren. Daarnaast kan de grondeigenaar de grond behouden waardoor zijn productie in stand blijft, wellicht in afgeslankte vorm. Tot slot krijgt de ondernemer de tijd om voldoende liquide middelen te vergaren om op termijn te investeren in de onderneming door de gepachte grond te kopen.

4) Vestiging van een zakelijk recht: met zakelijke rechten kunnen doelstellingen worden gehaald zonder dat er een grondtransactie plaatsvindt. Door het zakelijk recht krijgt de eigenaar de verplichting iets te dulden, te doen of na te laten. Meestal ontvangt de eigenaar een vergoeding voor vestiging van dit zakelijk recht. Eventueel kan de provincie op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht afdwingen dat de eigenaar meewerkt aan vestiging van dit recht. Denk bijvoorbeeld aan recht van opstal voor aanleg en beheer van een duiker.

5) Het is mogelijk om bovengenoemde maatwerkinstrumenten ten behoeve van de provinciale doelen te combineren of hier verschillende varianten van toe te passen. Ook is het mogelijk nieuwe verwervingsinstrumenten te ontwikkelen (bijvoorbeeld een verplaatsingsregeling) en in te zetten. Voorwaarde is dat ze passen in de vastgestelde kaders van het Grondbeleid. Bij de inzet van elk instrument is de provincie gehouden aan de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

5.3 Vervreemding

De provincie Overijssel wil niet meer vastgoed in eigendom hebben, dan nodig is voor de realisatie van provinciale taken en doelstellingen. Dit houdt in dat de provincie overtollig eigendom actief vervreemdt. Met de vervreemding van gronden genereert de provincie liquide middelen die worden gebruikt bijvoorbeeld voor de ontwikkelingsopgave EHS/N2000. Bij de vervreemding realiseert de provincie zich dat ze een grote speler is op de grondmarkt en dat ze deze markt niet wil verstoren. Een stabiele grondmarkt is van belang voor de realisatie van provinciale doelstellingen omdat deze redelijke zekerheid geeft over de prijsniveaus van de gronden. Daarnaast is het voor andere grondeigenaren niet wenselijk dat een daling van de marktwaarde ontstaat als gevolg van vervreemding van provinciale grond. Bij de vervreemding van eigendom hanteert de provincie de volgende algemene uitgangspunten:

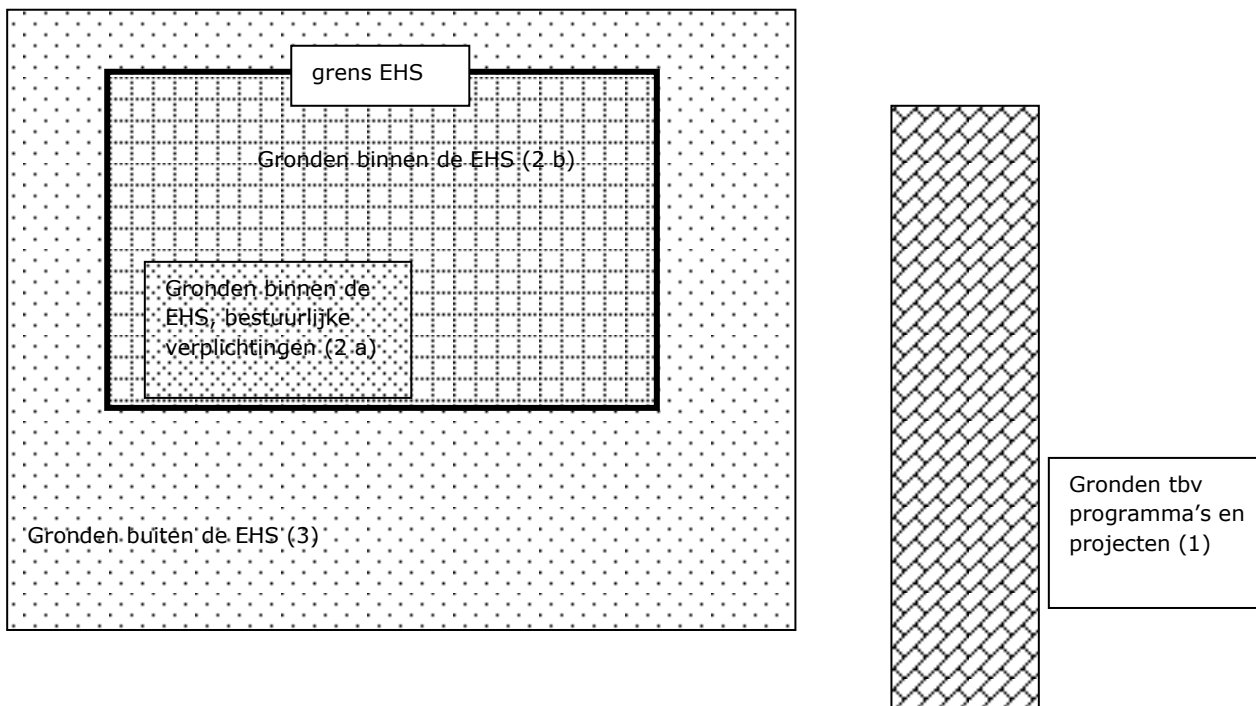
- Doordat de provincie volledig eigenaar is van haar gronden, kan zij deze gronden naar eigen inzicht inzetten en gebruiken voor de doelen die ze zelf bepaalt.
- Opbrengstmaximalisatie is niet per definitie bepalend voor de verkopen van de provincie.
- Bij vervreemding van grond zijn beleid en uitvoering van beleid transparant, openbaar en vooraf gecommuniceerd met betrokkenen.

Categorieën gronden

Bij het vervreemdingbeleid onderscheidt de provincie de volgende categorieën grond:

- 1) Gronden voor programma's en projecten;
- 2) a. Gronden binnen de EHS, zijnde bestuurlijke/juridische verplichtingen;
b. Gronden binnen de EHS, gekoppeld aan de nieuwe ontwikkelopgave EHS/N2000;
- 3) Gronden gelegen buiten de EHS.

Deze categorieën worden hieronder besproken.



1. Gronden voor programma's en projecten

De wijze waarop de provincie eigendom vervreemdt verschilt per geval. Het vervreemdingplan beschrijft en onderbouwt dit.

Een niet-uitputtende opsomming van vervreemdinginstrumenten:

- onderhandse vervreemding;
- vervreemding bij openbare inschrijving;
- onderhandse vervreemding openbaar gemaakt via een makelaar;
- vervreemding via (online) veiling;
- vervreemding via huurkoop- of pachtkoop constructie;
- ruiling (zie onder 2b).

In sommige gevallen verwerft de provincie gronden die niet strikt nodig zijn voor een programma of project. De wijze van vervreemding van deze gronden is dan vaak opgenomen in het verwervingsplan van het programma of project.

Onderhandse vervreemding

Bij onderhandse vervreemding wordt de grond direct verkocht aan een geïnteresseerde partij zonder dat derden de mogelijkheid hebben gekregen deze grond te kopen. De provincie kan deze methode toepassen wanneer het in haar belang is om dit te doen.

Verveemding bij openbare inschrijving

Bij vervreemding bij inschrijving wordt de grond openbaar te koop aangeboden. Belangstellenden kunnen met een inschrijving bieden op het perceel. Het perceel wordt vervolgens gegund aan degene die als hoogste heeft ingeschreven. De provincie kan besluiten niet tot vervreemding over te gaan. Een reden kan zijn dat er te weinig is geboden.

Onderhandse vervreemding openbaar gemaakt via een makelaar

Bij een openbare vervreemding wordt de grond in de verkoop gezet bij een makelaarskantoor. Belanghebbenden kunnen contact opnemen met het makelaarskantoor en een op een onderhandelingen voeren voor de aankoop van de grond (bijvoorbeeld via Funda).

Verveemding via veiling

Bij vervreemding via veiling wordt de grond via een veilingkantoor te koop aangeboden. In een veilingssessie wordt de grond verkocht bij opbod of afslag. Dit kan via een online veilingssite.

Verveemding via huurkoop- of pachtkoopconstructie

Het komt voor dat er een belangstellende is voor de grond maar dat deze nog niet beschikt over de financiële middelen om deze grond te kopen. De provincie kan in dat geval besluiten de grond in huur of pacht uit te geven, waarbij de huurder of pachter het recht heeft de grond na afloop van de huur- of

pachtperiode te kopen. Zolang de grond nog niet is gekocht, valt de verhuur of uitgifte in pacht onder het tijdelijk beheer.

Naast vervreemding van het volledig eigendom is het in uitzonderlijke gevallen mogelijk het economisch eigendom of juridisch eigendom gesplitst te verkopen, of het eigendom te bezwaren met een recht van opstal ten gunste van een derde.

2. Gronden gelegen binnen de begrenzing van de EHS

De gronden binnen de EHS zijn onderverdeeld in twee categorieën:

- a. Bestuurlijke/juridische verplichtingen: gronden waarbij de inrichting voor natuur mogelijk is gemaakt op basis van de juridisch verplichte uitvoeringsmodules van (wettelijke) inrichtingsprojecten;
- b. Gronden binnen de begrenzing gekoppeld aan de nieuwe ontwikkelopgave EHS/N2000.

a. Voor de categorie bestuurlijke/juridische verplichtingen gelden de volgende uitgangspunten:

- De gronden worden marktconform en bij openbare inschrijving verkocht.
- De verkoop van deze gronden kan plaatsvinden in meerdere tranches.
- Bij inschrijving worden kwaliteitseisen meegegeven waaraan de bieding moet voldoen. Indien een inschrijving niet aan de kwaliteitseisen voldoet, wordt de bieding niet betrokken in de verdere selectie.
- De kwaliteitseisen hebben betrekking op de toekomstige eigenaar en op het natuurbeheer.

Deze kwaliteitseisen zijn:

De toekomstig eigenaar dient zes maanden nadat de akte van levering is gepasseerd te beschikken over een geldig certificaat natuurbeheer. Of de toekomstig eigenaar moet kunnen aantonen deel te nemen aan het groeps-certificaat van de Unie van Bosgroepen. Of de toekomstig eigenaar stelt een kwaliteitshandboek op op basis van het Programma van eisen en voegt deze toe aan de bieding. Dit kwaliteitshandboek moet voldoen aan de eisen die worden gesteld in SNL.

Kwaliteitseisen voor het beheer worden ontleend aan de natuurbeheertypen zoals opgenomen in het vigerende Natuurbeheerplan. De inschrijver dient een beheerplan te overleggen bij de inschrijving. Hierin is het beheer voor het gebied uitgewerkt voor de lange termijn. Het betreft beheermaatregelen, organisatie, en financiën. Dit beheerplan moet voldoen aan de beschrijving van de Index Natuur en Landschap wat betreft instandhouding van de betreffende natuurbeheertypen. Daarnaast moet het voldoen aan eventuele aanvullende kwaliteitseisen betreffende de verkoop van de percelen. Als de inschrijver voldoet aan de inschrijvingseisen zal worden gegund aan de hoogste bidder, waarbij de provincie het recht heeft niet tot gunning over te gaan. En bij de verkoop verplicht de eigenaar zich tot het vestigen van een kwalitatieve verplichting voor de instandhouding van het natuurtype en tot het aanvaarden van een kettingbeding met boeteclausule voor het beheer.

b. Voor de gronden binnen de begrenzing gekoppeld aan de ontwikkelopgave EHS/N2000 moet bij de planuitwerking van de gebiedsprocessen duidelijk zijn of ze direct of indirect worden ingezet voor de EHS/N2000. 'Direct' betekent dat de provincie ervoor zorgt dat de inrichting of uitvoering van PAS-maatregelen van deze gronden plaatsvindt en het beheer van deze gronden organiseert. 'Indirect' betekent dat de provinciale gronden in een gebiedsproces worden geruild met eigenaren die de inrichting of de uitvoering van PAS-maatregelen zelf ter hand willen nemen. Ruiling is dus een belangrijk instrument om de doelen uit de ontwikkelopgave te realiseren. Er zijn verschillende mogelijkheden om het instrument ruiling in te zetten:

- Vrijwillige kavelruil (minimaal 3 eigenaren);
- Wettelijke kavelruil;
- Vrijwillige overeenkomst van ruil (1 op 1);
- Ruil waarbij de tegenprestatie een provinciaal doel dient.

Bij ruiling gelden de volgende uitgangspunten:

- Ruiling geschiedt op basis van waarde.
- De provincie mag over- of onderbedeeld worden met een marge van 20% van de waarde van de inbreng, waarbij de provincie altijd 100% van de ingebrachte waarde terug ontvangt, in geld of in grond.
- Indien wordt geruild waarbij de tegenprestatie een provinciaal doel dient, wordt dit doel op waarde gezet en contant gemaakt.

Hiervoor geldt, in het geval dat het gaat om gronden met een (toekomstige) natuurfunctie, dat de toekomstig eigenaar op het moment van ruiling dient te beschikken over een geldig certificaat natuurbeheer, moet deelnemen aan het groeps-certificaat van de Unie van Bosgroepen of een kwaliteitshandboek moet opstellen en toevoegen op basis van het Programma van eisen. Dit kwaliteitshandboek moet voldoen aan de eisen die in SNL worden gesteld. Kwaliteitseisen voor het beheer worden ontleend aan de natuurbeheertypen zoals opgenomen in het vigerende Natuurbeheerplan.

Voorwaarden waaronder gronden 1-op-1 worden verkocht tegen marktwaarde:

- 1) Gronden zijn kleiner dan 1 ha;
- 2) Gronden zijn minimaal voor 75% ingesloten door een eigenaar (exclusief wegen en waterwegen).

Onderzoek naar vormen uitgifte van (ingerichte) natuurgronden

Voor de realisatie van de ontwikkelopgave EHS/N2000 wordt ruiling van provinciale gronden ingezet als belangrijkste instrument. Verkoop van percelen is alleen mogelijk onder de bovengenoemde voorwaarden.

Er vindt nader onderzoek plaats naar de verschillende vormen van uitgifte van (ingerichte) gronden. Hierbij dient het uitgangspunt dat de verhouding tussen de kosten van het eindbeheer en de kwaliteit afhankelijk van het beheertype met elkaar in evenwicht moeten zijn. Aan de hand van verschillende scenario's wordt die verhouding inzichtelijk gemaakt.

3. Gronden gelegen buiten de EHS

De provincie heeft een groot aantal gronden in eigendom die in het verleden zijn aangekocht voor de realisatie van de EHS, maar die buiten de begrenzing van deze EHS liggen. Dit komt enerzijds door herijking van de EHS, en anderzijds doordat verwerving van deze gronden indertijd heeft plaatsgevonden om in te zetten als ruilobject voor eigenaren waarvan de grond wel binnen de EHS lag.

Deze gronden zijn in twee categorieën ingedeeld: ruilgronden en restgronden. De ruilgronden kunnen nog worden ingezet voor ruiling ten behoeve van de EHS. De restgronden worden verkocht ten gunste van de Uitvoeringsreserve EHS.

Voor de vervreemding van gronden die buiten de EHS zijn gelegen gelden de volgende kaders.

1. De provincie vervreemdt restgronden nadat intern is getoetst of met deze gronden provinciale doelen kunnen worden gerealiseerd. Denk daarbij aan inzet van deze gronden als ruilgrond voor eigenaren van wie grond nodig is voor de aanleg van infrastructuur. Of de inzet voor kavelruil van de provincie, via bijvoorbeeld het coördinatiepunt kavelruil Overijssel (CKO) of via een wettelijke herverkaveling op grond van de Wilg.
2. Is dit niet het geval dan worden deze gronden vervreemd.
3. De vervreemding van deze gronden gebeurt openbaar, transparant en marktconform.

Uitzonderingen om de gronden niet openbaar te verkopen:

- Indien een perceel in z'n geheel is ingesloten door één eigenaar en dus alleen te bereiken is via de grond van deze andere eigenaar, wordt een uitzondering gemaakt op bovenstaande werkwijze. Deze zogenaamde "inliggende percelen" kunnen dan 1-op-1 tegen marktwaarde worden verkocht aan de aangrenzende eigenaar.
- Indien op de grond een juridische verkoopverplichting rust.
- Indien de grond wordt ingezet voor de realisatie van een overheidsdoel voor maximaal 5 ha. (bijvoorbeeld verkeersveiligheid of verkeersdoeleinden).

Waardebepaling

Bij aanvang van waardebepaling moet het doel van de waardebepaling duidelijk zijn. Afhankelijk van het doel kunnen verschillende waardebepalingsmethodieken worden gekozen. Deze methodieken leiden vaak tot verschillende uitkomsten. Zo is de waarde van een woning voor de verzekering soms een andere dan de waarde van de woning bij verkoop. In het eerste geval wordt vaak gekeken naar de herbouwwaarde terwijl in het tweede geval de marktwaarde geldt.

De waarde van grond of opstal wordt altijd marktconform bepaald. Dit geldt zowel voor gronden die worden verworven als voor gronden die worden vervreemd. In principe koopt of verkoopt de provincie gronden tegen de marktwaarde, eventueel aangevuld met schadeloosstelling conform de onteigeningswet. Uitgangspunt bij de bepaling van de marktwaarde vormt de prijs, zoals deze tot stand zou zijn gekomen in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelende verkoper en een redelijk handelende koper.

De waarde van grond kan worden bepaald met behulp van een van de onderstaande methodes:

- Comperatieve methode: de waarde wordt bepaald door een vergelijking met aan- en verkopen van gelijksoortig onroerend goed.
- Discounted Cash Flow (DCF)-methode: bij de waardebepaling wordt rekening gehouden met het opbrengend vermogen, kosten en gewenst rendement.
- (Gecorrigeerde) vervangingswaarde: de waarde wordt bepaald aan de hand van de kosten voor herbouw, waarna dit bedrag wordt gecorrigeerd met het voordeel dat ontstaat bij nieuwbouw.
- Residuele waarde: van de waarde van een perceel met opstal worden de stichtingskosten van de opstal afgetrokken, zodat de grondprijs overblijft.
- Kuberingsmethode: op basis van het volume van een opstal wordt bepaald wat de kosten voor herbouw zijn. Deze methode wordt vaak gehanteerd voor het bepalen van de herbouwwaarde van een object.

In de meeste gevallen wordt de comperatieve methode gebruikt. Waar niet of nauwelijks vergelijkingstransacties voorhanden zijn, kan een andere waardebepalingsmethodiek worden gehanteerd. De onafhankelijke taxateur bepaalt uiteindelijk de taxatiemethodiek.

5.4 Tijdelijk beheer

Zolang grond nog niet is verkocht of wordt gebruikt voor realisatie van programma of project, wordt deze tijdelijk beheerd. De provincie voert dit beheer niet zelf uit, maar besteedt dit uit aan een tijdelijk beheerorganisatie. De provincie voert de regie over het beheer. De exploitatie van het tijdelijk beheer dient minimaal sluitend te zijn. De provincie stelt jaarlijks de beleidsuitgangspunten en beheerportefuille vast.

De tijdelijk beheerorganisatie voert namens en in opdracht van de provincie het beheer over haar eigendommen. Ze stelt een concept beheerplan op voor de totale beheerportefuille, waarin is aangegeven hoe het beheer wordt vormgegeven. Het beheerplan wordt opgesteld binnen de kaders van de provincie. De provincie keurt het plan goed en stelt het vast.

Ook bij tijdelijk beheer houdt de provincie zich aan de uitgangspunten van behoorlijk bestuur. De wijze van uitgifte van het tijdelijk beheer verloopt transparant. Opbrengstmaximalisatie is niet het uitgangspunt bij tijdelijk beheer. Voor huur- of pachtsummen zoekt de provincie aansluiting bij marktprijzen en landelijke pachtnormen. Bovendien kijkt de provincie nadrukkelijk naar redelijkheid en billijkheid en naar het belang van lokale ondernemers.

Per soort grond geldt apart beleid voor tijdelijk beheer. De volgende figuur toont de verschillende type gronden en uitgangspunten.

	Soort grond	Gebruik
1	Cultuurgrond buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)	Uitgeven in tijdelijke pacht zonder beperkingen.
2	Cultuurgrond binnen de EHS, met uitzondering van de zone Uitwerkingsgebied Ontwikkelopgave Natura2000	Uitgeven in tijdelijke pacht met de volgende beperkingen (tegen gereduceerde pachtprijs): a. alle gronden: bemesting is niet toegestaan. b. esgronden: er dient graan te worden geteeld. c. grasland: - rustperiode van 1 april tot 15 juni; - in de rustperiode beweidt, maait, rolt, sleept men het perceel niet; - scheuren, frezen, (her)inzaaien en doorzaaien is niet toegestaan; - chemische bestrijdingsmiddelen niet toegestaan.
3	Cultuurgrond binnen de EHS in de zone Uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura2000	Uitgeven in tijdelijke pacht zonder beperkingen.
4	Cultuurgrond binnen de EHS in de zone Uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura2000 met het voornemen tot bestemming natuur	Overgangsbeleid (geldt totdat het gebied opgenomen is in het Natuurbeheerplan met natuurfunctie dan wel als landbouwgrond met beperkingen): uitgeven in tijdelijke pacht zonder beperkingen. Provincie faciliteert de pachter die vrijwillig kiest voor pacht met beperkingen.

Instrumenten voor tijdelijk beheer:

- Liberale pacht;
- Teelpacht;
- Verhuur op basis van de Leegstandswet;
- Bruikleen (anti-kraak);
- Voorgezet gebruik.

Deze opsomming omvat de meeste instrumenten.

Liberale pacht

Geliberaliseerde pacht is uitgifte waarbij agrarische grond tegen een vergoeding beschikbaar wordt gesteld aan een agrarische ondernemer. Ten opzichte van regulier pacht gelden hier minder wettelijke bepalingen:

- Er geldt geen prijstoets voor overeenkomsten met een looptijd korter dan 6 jaar. Verpachter en pachter spreken samen een pachtprijs af.
- Het voorkeursrecht van koop is niet van toepassing. Als de verpachter de verpachte grond wil verkopen, hoeft hij de grond niet eerst aan te bieden aan de pachter.
- Het continuatierecht geldt niet. Er is geen sprake van zesjaarlijkse min of meer automatische verlenging van de overeenkomst;
- Er is geen sprake van indeplaatsstelling. De pachter kan niet een ander in zijn plaats (laten) stellen als pachter.

Liberale pacht heeft veel voordelen voor de provincie. Temeer daar de provincie niet de ambitie heeft grond langdurig in beheer te houden. Deze grond wordt binnen afzienbare tijd gebruikt voor een programma of project, of verkocht.

Het uitgangspunt van de provincie is gronden niet in langdurig beheer uit te geven, maar alleen in tijdelijk beheer. In voorkomende gevallen kan de provincie gebruik maken van uitgifte in regulier pacht of van erfpacht.

Teeltpacht

Teeltpacht is kortlopende pacht waarbij de grond voor een kortere tijd in pacht wordt uitgegeven voor een specifieke teelt. Deze vorm kan worden ingezet als een passende teeltwisseling gewenst is, in het kader van duurzaam grondgebruik op het perceel

Verhuur op basis van de Leegstandswet

Voor verhuur op basis van de Leegstandswet geldt niet de huurbescherming van normale verhuur. Aan het einde van het huurcontract moet de huurder de woning verlaten en wordt lege oplevering van de woning gegarandeerd, in geval van vervreemding. Voor woningen in eigendom van de provincie hanteert de provincie in principe het uitgangspunt van de Leegstandswet.

Bruikleen

Bruikleen is uitgifte van provinciale grond waarbij een gebruiker het recht heeft de grond te gebruiken, zonder enige vorm van tegenprestatie. De bruiklener heeft geen vorm van bescherming en mag de grond alleen gebruiken voor de periode van bruikleen.

Indien opstallen niet kunnen worden verhuurd op basis van de leegstandswet, kan de provincie ervoor kiezen een opstal in bruikleen te geven (anti kraak).

Voortgezet gebruik

Op het moment dat de provincie het eigendom verwerft heeft de voorgaande eigenaar vaak de wens het nog enige tijd te blijven gebruiken. Dit voortgezet gebruik is een vorm van bruikleen. Bij verwerving worden de voorwaarden voor het voortgezet gebruik vastgelegd in de koopovereenkomst. Tot zekerheidsstelling dat het gekochte door de voormalige eigenaar correct wordt opgeleverd wordt een percentage van de koopsom ingehouden, dat wordt uitgekeerd bij het einde van het voortgezet gebruik.

Jacht- en visrecht

Bij tijdelijk beheer kan het wenselijk zijn op het provinciale eigendom jacht- of visrechten te vestigen ten gunste van derden. Wat betreft het jachtrecht sluit tijdelijk beheer aan bij provinciaal beleid zoals geformuleerd in het provinciaal faunabeheerplan. Visrechten worden verleend voor zover niet strijdig met het belang van het project of programma.

5.5 Overige instrumenten

Een aantal instrumenten past binnen het grondbeleid maar niet binnen schadeloosstelling, aankoop, vervreemding en tijdelijk beheer. Het gaat om instrumenten die vaak worden ingezet in stedelijke gebiedsontwikkeling, zoals:

- Grondexploitatie: de provincie participeert in grondexploitatie (deelneming), maar voert deze zelf niet uit.
- Kostenverhaal via anterieure overeenkomst en een posterieure overeenkomst met een exploitatieplan.
- Samenwerkingsovereenkomsten tussen verschillende partijen.
- Verevening tussen verschillende partijen of projecten.
- Gedoogplicht.

Daarnaast worden instrumenten ingezet voor verwerving en vervreemding bij de uitvoering van het revolving fund. Het revolving fund draagt bij aan landbouw- en natuurversterking voor het natuurbeleidsplan.

6. Hoe is het financieel risicomanagement georganiseerd?

6.1 Meerjaren Investeringsprognose Grond

Jaarlijks wordt de Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) aangeboden aan Provinciale Staten. In deze MIG wordt het provinciaal grondbezit verantwoord en worden de risico's bepaald die horen bij het provinciaal grondbezit. De risico's worden beperkt met behulp van risicomanagement. In 2012 werd de Algemene Reserve Grond (ARG) ingesteld.

De grondvoorraad van de provincie bestaat uit gronden die onder het tracé liggen (gronden binnen de grenzen van een project) en gronden die niet onder het tracé liggen (gronden buiten de grenzen van het project). Onder het tracé verstaat de provincie gebiedsontwikkelingen, infrastructurele projecten en de ontwikkelopgave voor EHS/N2000.

Gronden in eigendom voor (infrastructurele) projecten

Volgens de algemene regel worden de gronden die onder het tracé liggen afgeboekt ten laste van het project naar € 0. Een perceel onder een weg heeft geen waarde. Deze gronden blijven in bezit van de provincie Overijssel, die zorg draagt voor het beheer van de weg.

Gronden die in eigendom zijn van de provincie en buiten het tracé liggen worden opgenomen op de balans tegen taxatiewaarde. Deze gronden worden doorverkocht op de markt. Indien een schadevergoeding is betaald bij verwerving van deze gronden, wordt de schadevergoeding gedekt uit het verwervingsbudget van het programma of project.

Gronden in eigendom voor de ontwikkelopgave EHS/N2000

Gronden binnen de begrenzing van de ontwikkelopgave natuur liggen onder het tracé en worden afgeboekt ten laste van het project naar 15% van de marktwaarde als ze een natuurfunctie krijgen. Volgens het uitgangspunt dat natuurgrond deze waarde heeft. Indien gronden een landbouwfunctie behouden met een PAS-beperking zal de restwaarde per geval worden getaxeerd. De schadevergoeding wordt gedekt vanuit het project of programma.

Gronden in bezit van de provincie en aangekocht als ruilgrond voor de realisatie van natuur zijn opgesplitst in ruil- en restgronden. Restgronden worden verkocht en niet meer gebruikt voor de ontwikkelopgave natuur. De opbrengst komt ten goede aan de dekking van de natuuropgave via de Algemene Reserve Grond (ARG). Jaarlijks wordt een vast bedrag gestort vanuit de ARG naar de uitvoeringsreserve EHS.

Ruilgronden EHS worden benut voor ruiling, om grond op de goede plaats terug te ruilen. Zodra blijkt dat deze gronden niet meer kunnen worden benut in een ruiling worden ze gelabeld als restgrond en verkocht.

6.2 Algemene Reserve Grond (ARG)

Doel van de ARG is afdekking van de risico's van provinciaal grondbezit van gronden buiten het tracé, die hun einddoel of eindgebruiker nog niet hebben bereikt. Met een aparte reserve voor gronden worden de risico's van gronden gescheiden van de financiële huishouding voor overige provinciale taken. De ARG maakt het mogelijk eenduidig risico's te beheersen van provinciaal grondbezit. Het betreft hier vooral risico's van waardedaling ten opzichte van de boekwaarde.

Gewenste hoogte van de ARG

Na de vaststelling van de nota instrumenten grondbeleid in 2012 werd besloten de IFLO-norm te hanteren bij de bepaling van de hoogte van de ARG. De IFLO norm is opgesteld door de Inspectie Financien Lagere Overheden van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Gemeenten en provincies gebruiken deze norm om de minimale hoogte te bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Bij de provincie Overijssel wordt de hoogte van de ARG bepaald op basis van 10% van de boekwaarde van alle gronden in provinciaal bezit.

In de praktijk wordt 10% gerekend over de volgende gronden:

- Gronden buiten het tracé die zijn aangekocht van programma's en projecten, met uitzondering van de ontwikkelopgave natuur.
- Gronden van de provincie voor de ontwikkelopgave EHS/N2000, liggend buiten de EHS niet zijnde ruilgrond EHS.

De ARG is ingesteld in 2012. Deze wordt jaarlijks bepaald met als peildatum 31 december.

Als de ARG een hoger bedrag bevat dan de norm, wordt de ARG afgeroomd tot de norm, ten gunste van de Algemene Reserve. Indien de ARG een lagere waarde heeft dan de norm, wordt dit aangevuld ten laste van de Algemene Reserve.

De ARG wordt gevuld door de programma's en projecten waarvoor het grondbezit wordt uitgebreid. Jaarlijks wordt het grondbezit geïnventariseerd inclusief de boekwaarde, waarbij de eventuele afdracht van het project- of programmabudget wordt bepaald.

6.3 Risico's van provinciaal grondbezit ten opzichte van de hoogte van de ARG

Gekwantificeerde risico's

De hoogte van de ARG moet voldoende zijn om de risico's van het provinciaal grondbezit af te dekken. De volgende risico's zijn te kwantificeren:

	Beschrijving risico
Grondwaarde daalt met 5%	Door marktomstandigheden is het mogelijk dat de grondwaarde daalt.
Gronden en opstallen zijn langer in bezit van de provincie dan gepland	Door vertraging in planvorming of in de uitvoering kan het gebeuren dat gronden en opstallen later in een project moeten worden ingezet waardoor kosten voor tijdelijk beheer kunnen oplopen.
Beperkte vraag van de markt naar verworven opstallen	In de huidige woningmarkt is de vraag naar woningen beperkt, waardoor de prijs onder druk komt te staan. Hierdoor blijven of de opstallen langer in bezit of worden de opstallen vervreemd voor een lagere waarde.
Risico bodemverontreiniging onder opstallen	Omdat onder opstallen geen bodemonderzoek gedaan kan worden, bestaat het risico hier dat de bodem is verontreinigd is, wat na sloop bekend wordt.

Jaarlijks worden uitgangspunten bepaald voor bovengenoemde risico's. Op basis van deze uitgangspunten worden risico's gekwantificeerd en wordt de vergelijking gemaakt met de hoogte van de ARG.

Voorziening

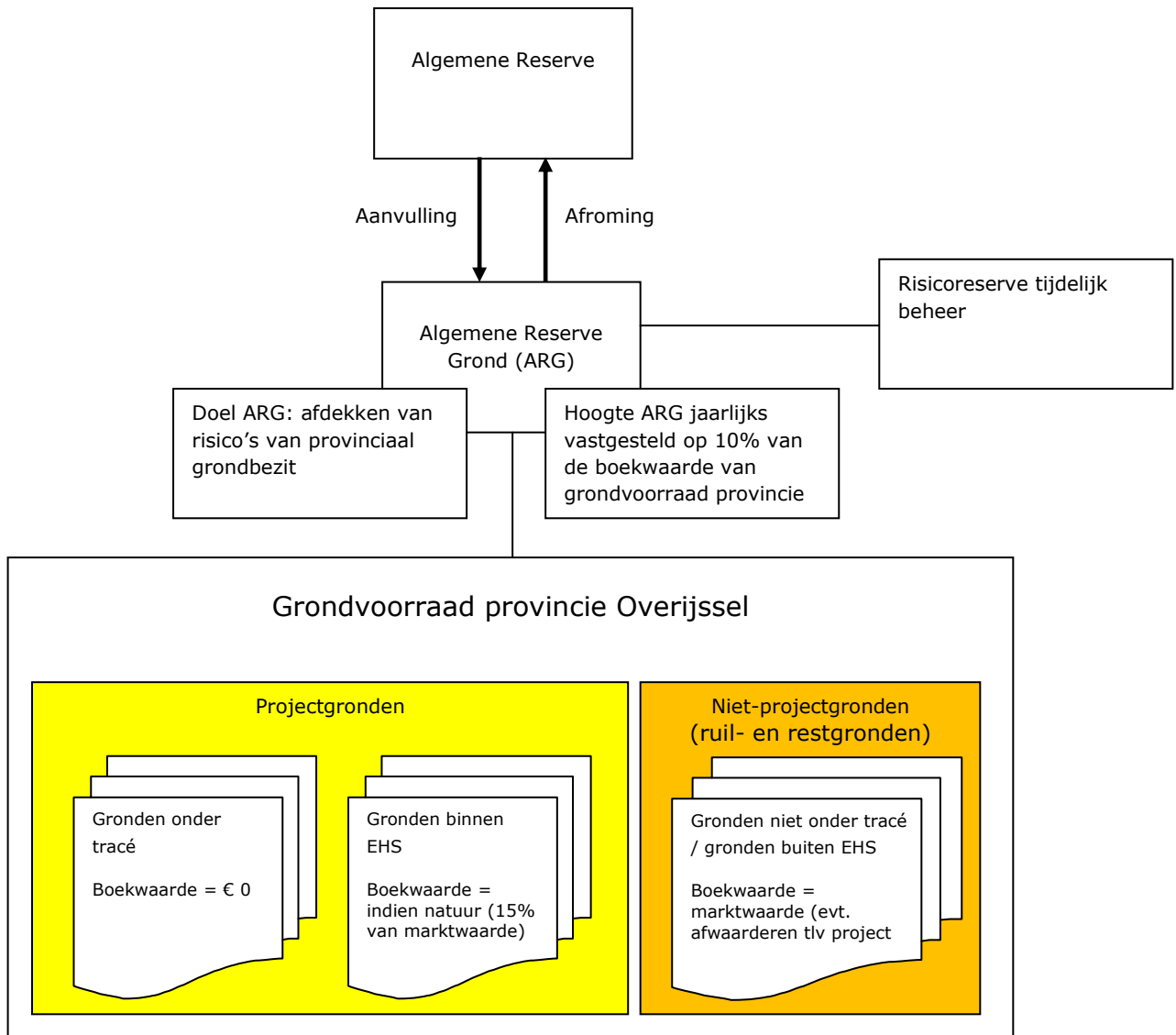
Conform BBV wordt een voorziening getroffen indien de taxatiewaarde van de gronden in de voorraadrekening grond lager is dan de boekwaarde. Omdat bij de provincie gronden binnen een programma worden afgeboekt naar natuurwaarde of naar nul (grond onder het tracé) of naar taxatiewaarde van de huidige bestemming (buiten tracé, ruilgrond) zal deze voorziening niet of nauwelijks noodzakelijk zijn. Indien deze voorziening moet worden ingesteld gaat dit ten laste van de ARG. De gekwantificeerde risico's en de eventuele voorziening passen binnen de hoogte van de ARG.

Tijdelijk beheer

Voor tijdelijk beheer van de provinciale gronden en opstallen is een financieel gesloten huishouding aanwezig. In de exploitatie worden alle kosten en opbrengsten geboekt van tijdelijk beheer. Het uitgangspunt is deze exploitatie minimaal budgetneutraal is, dat wil zeggen dat de kosten niet hoger zijn dan de opbrengsten.

Onderdeel van de ARG is een risicoreserve voor het tijdelijk beheer. Deze risicoreserve is gevoed met het positieve saldo van het tijdelijk beheer van gronden en opstallen over de jaren 2007-2014 vanuit Bureau Beheer Landbouwgronden. Bovendien is deze reserve gevoed vanuit de programma's en projecten die geen kosten meer hebben voor tijdelijk beheer en die een deel van hun opgenomen budget voor tijdelijk beheer hebben gestort in deze reserve.

Op het moment dat de opbrengsten van tijdelijk beheer de kosten overtreffen, wordt de reserve van tijdelijk beheer aangevuld. Op het moment dat de kosten van tijdelijk beheer de opbrengsten overtreffen, wordt geput uit deze reserve. Naar verwachting is deze reserve toereikend tot 2030.



Bijlage relevante wet- en regelgeving en beleid

Algemene regels	Algemene Wet Bestuursrecht Burgerlijk Wetboek Wet Openbaarheid van bestuur (Wob) Provinciale bevoegdhedenlijst
Aanbestedingsregels	Art. 16 Europese Richtlijn aanbestedingen (2004/18/EG) Aanbestedingswet Aanbestedingsbesluit Inkoop en aanbestedingsbeleid 2010-2015 Factsheet "uitzondering grondverwerving"
Ruimtelijke gebied:	Wet ruimtelijke ordening Wet inrichting landelijk gebied Regeling inrichting landelijk gebied Besluit inrichting landelijk gebied (rijks)Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (provinciale) Omgevingsvisie (provinciaal) Lentedocument "Sturen en Samenwerken onder de nieuwe Wro"
Verantwoording	Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur Besluit Begroting en Verantwoording
Verwerving	Onteigeningswet (provinciale) Regeling Aankoop Gronden Overijssel 2013 (Europese) Staatssteunregels: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie Wet voorkeursrecht gemeenten Besluit Wet voorkeursrecht gemeenten 2010
Overig	(provinciaal) Deelnemingenbeleid