

Grond voor samenwerking

Nota grondbeleid 2019 Provincie Overijssel

Eenheid Publieke Dienstverlening, team Grondzaken
ing. R. de Groot

Januari 2019

Colofon

Uitgave

Provincie Overijssel

EDO-registratiekenmerk

2018/0502024

Datum

Januari 2019

Auteur

ing. R. de Groot

Inlichtingen bij

Reinier de Groot

Publieke Dienstverlening, team Grondzaken

Telefoon 038 499 73 66 / 06 52 40 10 04

E-mail: r.d.groot@overijssel.nl

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

1.	GRONDBELEID IN BEWEGING	5
1.1.	WAAROM EEN NIEUWE NOTA GRONDBELEID?	5
1.2.	Sturingsfilosofie ruimtelijk beleid	6
1.3.	Grondbeleid in overijssel	6
1.4.	Naar situationeel en dynamisch grondbeleid	7
1.5.	Reikwijdte	8
2.	Wettelijke kaders	11
2.1.	Huidige wet- en regelgeving	11
2.2.	Toekomstige wet- en regelgeving	13
3.	Beleidsvelden en opgaven	14
3.1.	Doelen grondbeleid	14
3.2.	Verlenging en verbreding van de keten	15
3.3.	Bestuursvorm	16
4.	Grondbeleid in overijssel	17
4.1.	Rolbepaling	17
4.2.	Actoren	18
4.3.	Situationeel en dynamisch grondbeleid	18
5.	Grondstrategie en instrumenten	21
5.1.	Grondstrategie	21
5.2.	Instrumenten	23
5.3.	Waardebepaling	25
6.	Financiële verantwoording en risicobeheersing	27
6.1.	Politieke sturing grondbeleid	27
6.2.	Balanswaardering grond en vastgoed	27
6.3.	Risicoanalyse en risicomanagement	28
6.4.	Algemene reserve grond (arg)	28
Bijlage 1 – Toelichting instrumenten		30
_____	Actieve verkrijging en schadeloosstelling	30
_____	Passieve verkrijging en schadeloosstelling	32
_____	Tijdelijk beheer	33
_____	Duurzaam beheer	35
_____	Verkopen	35
_____	Overige instrumenten / grondstrategieën	36
Bijlage 2 – Besluit PS/2018/984		37

1. GRONDBELEID IN BEWEGING

1.1. WAAROM EEN NIEUWE NOTA GRONDBELEID?

De toenemende dynamiek in de samenleving zie je terug in het omgevingsbeleid en daarmee ook in het grondbeleid. Op Europees- en rijksniveau veranderen wet- en regelgeving. Daarnaast neemt de complexiteit toe door tal van nieuwe opgaven en de zoektocht om daar met een meer flexibel beleid op in te kunnen spelen. Dit vraagt een actueel grondbeleid van de provincie Overijssel. Er zijn drie belangrijke ontwikkelingen die zorgen voor een veranderd grondbeleid en aanleiding geven tot een koerswijziging.

Wijziging in wet- en regelgeving

Sinds het vaststellen van de huidige Nota Grondbeleid in 2015 zijn als gevolg van veranderende wet- en regelgeving, enkele nieuwe instrumenten aan het provinciale grondbeleid toegevoegd. De belangrijkste betreft het instrumentarium uit de Wet Natuurbescherming (1-1-2017) die al is toegepast door de provincie in de afgelopen periode. In hoofdstuk 2 wordt de (bestaande en nieuwe) relevante wet- en regelgeving uiteen gezet.

Trends en ontwikkelingen

Diverse maatschappelijke trends en ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en verduurzaming van het landelijk gebied, beïnvloeden de provinciale opgave voor de komende jaren. De realisatie van al deze opgaven is gebaat bij een meer strategische inzet van het grondbeleid. Waar in de nota Grondbeleid 2015 de nadruk ligt op uitvoering, kent de voorliggende nota een combinatie van strategie en uitvoering om de realisatiekracht van de provincie te vergroten. De trends en ontwikkelingen zijn uitvoerig beschreven in de Omgevingsvisie 'Beken kleur' en vormt een belangrijk uitgangspunt voor het grondbeleid. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de Omgevingsvisie.

Flexibiliteit van de provincie

In de Omgevingsvisie 'Beken kleur' is veel aandacht voor samenwerking met burgers, marktpartijen en andere overheden en de daarbij horende rollen, die de provincie kan en wil innemen bij ruimtelijke initiatieven. Een afwegingskader over de rol die het provinciaal grondbeleid inneemt en de wijze waarop het grondbeleid ondersteuning geeft aan specifieke opgaven, is nog niet beleidsmatig geborgd.

Om in te kunnen spelen op snel veranderende omstandigheden, is een meer robuust grondbeleid, geldend voor alle opgaven, gewenst en tegelijkertijd meer flexibiliteit gewenst om op programma- en projectniveau een daarop afgestemde strategie en werkwijze te hanteren. Dit betekent meer beleidsvrijheid voor de inzet van grondbeleid. Om het proces waarin de inzet van grondbeleid op programma- en projectniveau wordt afgewogen te structureren, is een afwegingskader opgesteld, die wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

Provinciaal grondeigendom

De provincie heeft grond in eigendom verspreid over de gehele provincie. In totaal betreft het (eind 2017) circa 6.550 hectare, gelijk aan circa 2% van de totale oppervlakte van Overijssel. Een groot deel van deze gronden heeft de provincie in structureel eigendom. Dit zijn gronden onder de provinciale wegen, water-lopen of onder het provinciale vastgoed, zoals het provinciehuis.

Naast het structureel eigendom kent de provincie projectgronden, ruilgronden en restgronden. Project-gronden worden ingezet voor een project of programma. Deze gronden worden voornamelijk ingezet voor de ontwikkeling van wegen, waterbouw en natuur.

Ruilgronden zijn gronden die zijn aangekocht om in te kunnen zetten bij een ruiling, om zodoende een programma of project mogelijk te maken.

Restgronden zijn gronden die buiten de plangrenzen van projecten liggen en die niet gebruikt worden als ruilgrond. Dit betreft overtollige gronden die actief worden verkocht.

1.2. Sturingsfilosofie ruimtelijk beleid

De provincie Overijssel heeft als ambitie om samen met partners een vitale samenleving te ontwikkelen in een mooi en vitaal landschap. Een samenleving waarin alle Overijsselaars zich thuis voelen en participeren. Met bloeiende steden en dorpen als motoren voor cultuur en werkgelegenheid, ingebed in een landschap waarin wonen, natuur, landbouw en water elkaar versterken. De ruimtelijke vertaling van deze ambitie is uitgewerkt in de Omgevingsvisie Overijssel. Hierin is de provinciale visie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Overijssel opgenomen.

De provincie Overijssel hanteert hierbij een sturingsfilosofie met de volgende algemene principes:

Complexe maatschappelijke uitdagingen worden integraal en samen met publieke, private en maatschappelijke partners in vitale coalities aangepakt.

Bestuurlijke partners wordt ruimte geboden om op het meest geëigende schaalniveau op eigen gezag te handelen. Decentraal wat kan, centraal wat moet.

De bestuurlijke en ambtelijke drukte wordt beperkt door eenvoudige en heldere regels.

De afgelopen jaren is het accent nog meer komen te liggen op regionale samenwerking.

Binnen deze context varieert de provinciale rol in de tijd. Daarnaast is ook de omvang, complexiteit en aard van de opgave aan verandering onderhevig. Dit vraagt om een flexibeler inzet van grondbeleid.

1.3. Grondbeleid in overijssel

Vanuit haar publieke rol legt de provincie haar visie en ambities vast op het gebied van wonen, werken, natuur en mobiliteit. De Omgevingsvisie, waarin die ambities en visie zijn vastgelegd, beschrijft het omgevingsbeleid voor het fysieke domein. Voor de realisatie van de provinciale ambities, kan grondbeleid worden ingezet als middel. Het grondbeleid omvat het geheel van verwerven, bezitten, beheren, (her)ontwikkelen en verkopen van gronden en vastgoed.

Grondbeleid kent een publiek en een privaat deel. Aan de publieke kant wordt grondbeleid voor-namelijk ingevuld vanuit de bevoegdheden uit de Wet ruimtelijke ordening. Voor de provincie betreft dit bijvoorbeeld het vaststellen van een inpassingsplan. Bij het vaststellen van ruimtelijke plannen is de provincie in bepaalde gevallen gehouden om kosten te verhalen op grondeigenaren. Aan de private kant kan de provincie ervoor kiezen om (actief) invloed uit te oefenen op grondeigendom ten behoeve van de uitvoering van ruimtelijk beleid. Dit kan

door het innemen van grondposities door grond aan te kopen, maar ook door het beïnvloeden van de functie van gronden zonder actief grond aan te kopen.

Het grondbeleid geeft aan welke instrumenten en strategieën rondom grond en vastgoed er zijn en hoe deze worden ingezet voor het ondersteunen van sectorale beleidsdoelen. Naast deze ondersteunende functie kan het grondbeleid ook proactief worden ingezet, door inzet van instrumenten, het stellen van kaders en het (financieel) actief zijn op de grondmarkt. Grondbeleid is nadrukkelijk een middel en geen doel op zich en is volgend op de doelstellingen van de provincie. Deze doelstellingen zijn door de provincie Overijssel omschreven in de Omgevingsvisie (integraal beleid), beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's (nadere uitwerking van thema's en sectoren) en inpassingsplannen (voorschriften en regels). In tegenstelling tot andere beleidsnota's zal de Nota Grondbeleid daarom niet gaan over inhoudelijke doelstellingen, maar over randvoorwaarden en spelregels voor inzet van het beschikbare instrumentarium.

Met een Nota Grondbeleid wordt het grondbeleid gepositioneerd als een zelfstandig beleidsterrein. Voor het publiek en privaat handelen zijn overheden gebonden aan Europese en nationale wet- en regelgeving, waarmee de vrijheden en mogelijkheden voor het toepassen van grondbeleid worden ingeperkt. Met de Nota Grondbeleid voegen Provinciale Staten van de provincie Overijssel een kader toe waarmee de mogelijkheden voor het inzetten van instrumenten verder worden begrensd. Met de Nota Grondbeleid geven Provinciale Staten (PS) daarmee de kaders aan waarbinnen Gedeputeerde Staten (GS) het grondbeleidsinstrumentarium kunnen inzetten.



Figuur 1, Inbedding grondbeleid

1.4. Naar situationeel en dynamisch grondbeleid

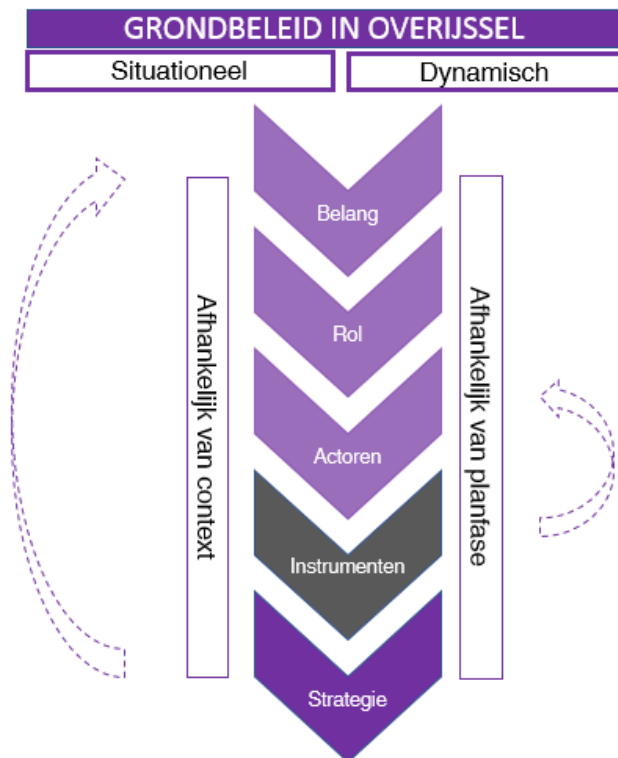
Vanuit dit vertrekpunt wordt grondbeleid in Overijssel als volgt gedefinieerd:

"Het beleid dat door inzet van grond- en / of vastgoedposities en publieke instrumenten bijdraagt aan het verwezenlijken van provinciale ambities en doelstellingen in het fysieke domein."

De provincie Overijssel kiest ervoor om instrumenten en posities proactief in te zetten en daarmee actief bij te dragen aan het omgevingsbeleid in het fysieke domein, zowel bij burgerinitiatieven als bij initiatieven van de provincie. Dit wordt ingevuld middels situationeel en dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat niet wordt gekozen voor een vast type grondbeleid voor alle opgaven, maar dat de inzet van het instrumentarium per situatie (veelal projecten en programma's) binnen vooraf vastgestelde kaders, zoals verwoord in deze nota, wordt afgewogen. Hierbij spelen de context en de plan-fase van een initiatief een belangrijke rol voor het bepalen van de provinciale grondstrategie.

Voor het bepalen van deze grondstrategie wordt uitgegaan van het belang van de opgave, zoals vastgesteld aan de hand van het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel. Op basis

van de rol die de provincie wil en kan vervullen en de eventuele bijdrage van andere actoren, wordt de grondstrategie beschreven en door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Afhankelijk van de context en planfase kan de gekozen grondstrategie integraal in de loop der tijd worden heroverwogen of kan worden gekozen om een stap terug te gaan in het stappenplan.



Figuur 2: Situationeel en dynamisch grondbeleid in Overijssel

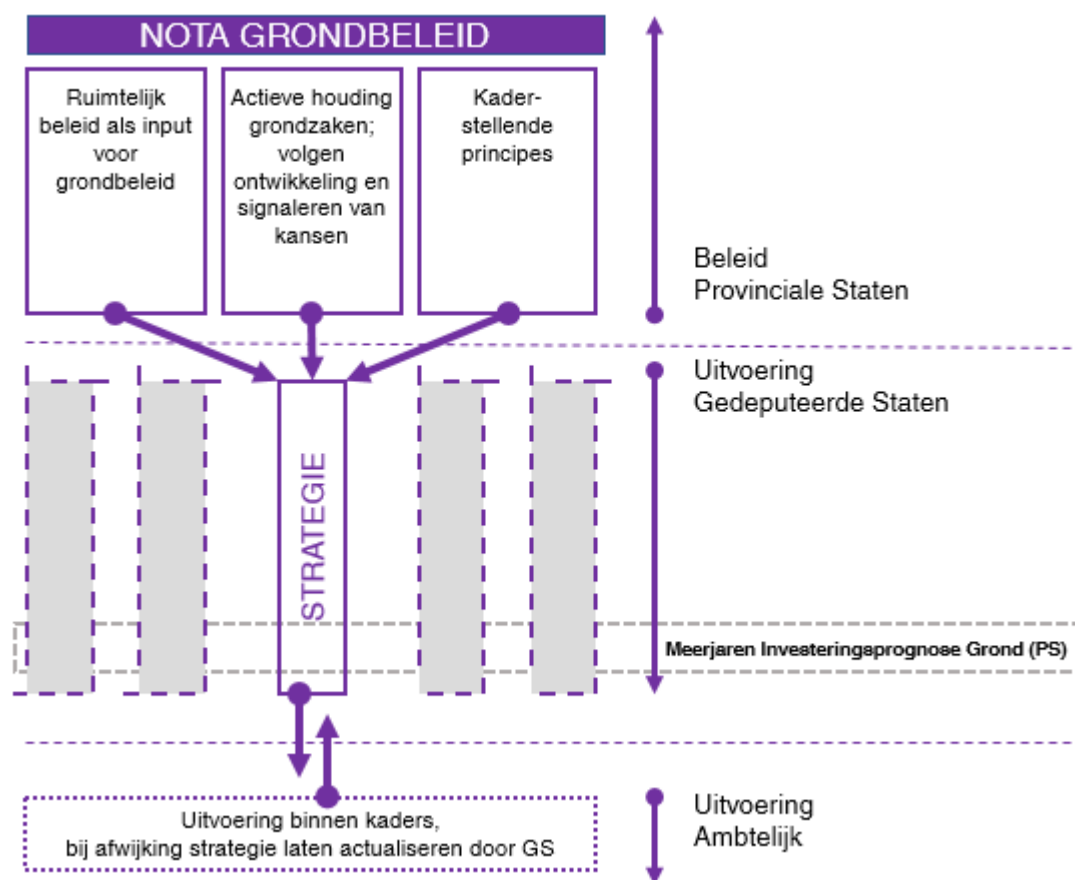
Door de keuze voor situationeel en dynamisch grondbeleid is de provincie beter in staat om haar inzet aan te passen aan de opgave en op die manier een grondstrategie te kiezen die het beste aansluit bij de provinciale doelstellingen. Dit betekent meer beleidsvrijheid voor de inzet van grondbeleid op programma- en projectniveau. Om het proces waarin de inzet van grondbeleid wordt afgewogen te structureren, is een afwegingskader opgesteld, die in hoofdstuk 4 wordt toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt eerst ingegaan op de procesmatige inbedding van deze afweging en de algemeen geldende kaders. Tenslotte worden in dit hoofdstuk de beschikbare instrumenten en waarderingsgrondslagen beschreven.

1.5. Reikwijdte

De Nota Grondbeleid 2018 wordt ter vaststelling aangeboden aan Provinciale Staten. Voorliggende Nota Grondbeleid is een kernnota waarin de kaderstellende elementen van het grondbeleid zijn opgenomen, voor zover deze onder de bevoegdheid van Provinciale Staten vallen. Relevante on-derwerpen die de uitvoering betreffen en daarmee onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten vallen, zijn uitgewerkt in de bijlage.

In figuur 3 is de reikwijdte van de Nota Grondbeleid schematisch inzichtelijk gemaakt. De Nota Grondbeleid is kaderstellend beleid dat de basis is voor uitvoering van het grondbeleid door GS. GS stelt de grondstrategie vast op het niveau van een programma of project, waarbij periodiek verantwoording wordt afgelegd over het totaal aan grondstrategieën in de

Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG, zie hoofdstuk 6). Vanuit vastgestelde besluiten van GS wordt de uitvoering van het grondbeleid ambtelijk opgepakt.



Figuur 3, Reikwijdte Nota Grondbeleid

2. Wettelijke kaders

2.1. Huidige wet- en regelgeving

De provincie Overijssel heeft de mogelijkheid om als publiekrechtelijk rechtspersoon privaatrechtelijk te handelen. Het aankopen / verwerven, beheren en verkopen / vervreemden van grond en vastgoed is in essentie een privaatrechtelijke aangelegenheid. Dit betekent dat twee privaatrechtelijke partijen op een basis van gelijkwaardigheid, vrijwillig een overeenkomst kunnen aangaan. Binnen deze privaatrechtelijke handelings sfeer is de provincie wel gebonden aan geldende wet- en regelgeving. De voor het grondbeleid relevante wet- en regelgeving (publiek- en privaatrechtelijk) wordt in dit hoofdstuk op hoofdlijnen toegelicht.

De provincie handelt bij grondtransacties (aan- en verkoop) binnen de kaders van de Europese en nationale wet – en regelgeving. Twee belangrijke handelingsprincipes, zie hoofdstuk 5, zijn gebaseerd op de Europese wetgeving, namelijk: het marktconformiteitsbeginsel en het beginsel van rechtmatigheid. De marktconformiteit bepaalt dat de provincie bij transacties van grond en vastgoed marktconforme prijzen hanteert. Rechtmatigheid heeft betrekking op het feit dat de provincie zich houdt aan de wet- en regelgeving.

De belangrijkste Europese wetgeving voor het grondbeleid, is:

Europese Staatssteunregels zien toe op gelijke omstandigheden en concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. Overheidsmaatregelen die concurrentievervalsend uitpakken zijn daarom niet toegestaan. Bij verhuur, pacht, schenking, koop / verkoop en leaseconstructies gelden twee procedures waarmee de overheid transacties kan uitvoeren zonder dat een vermoeden van staatssteun kan optreden: koop/verkoop middels een openbare biedprocedure of de prijs bij koop/verkoop onderbouwen met een onafhankelijke taxatie. De staatssteun-regels vormen een belangrijk kader voor uitvoering van het provinciale grondbeleid.

De Europese Richtlijn aanbestedingen en de Aanbestedingswet schrijven voor dat de provincie uitvoerende werkzaamheden zoveel mogelijk in de markt uitzet, om alle partijen kans te bieden in te schrijven.

Naast de Europese wetgeving is diverse nationale wet – en regelgeving van belang voor het grondbeleid.

Onderstaand een overzicht van nationale wet- en regelgeving, die van toepassing is op het provinciaal grondbeleid:

De **Onteigeningswet**, waarin wordt aangegeven op welke gronden en op welke wijze de overheid eigendomsrechten kan onteigenen als benodigde gronden niet op minnelijke wijze gekocht kunnen worden.

Het **Programma Aanpak Stikstof** (PAS) en de **Kaderrichtlijn Water** (KRW) voor behoud van lucht- en waterkwaliteit.

De **Wet inrichting landelijk gebied** (Wilg) met regels voor landinrichting om herverkeveling van landelijk gebied mogelijk te maken.

De **Wet Natuurbescherming** voor behoud van biodiversiteit / natuurkwaliteit / landschappelijke kwaliteit

De **Wet ruimtelijke ordening** (Wro) omvat de rechten en verplichtingen van de ruimtelijke ordening.

De **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** (WABO) regelt de omgevingsvergunning.

De **Aanbestedingswet** (Aw) geeft inzicht in de procedures waarbinnen een overheidsorgaan diensten en werken aanbesteedt.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft de provincie een eerste recht van koop en geeft voorrang bij aankoop van gronden en vastgoed, die nodig zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

Het **Besluit begroting en verantwoording** (BBV), waarin is opgenomen op welke manier de verantwoording over de provinciale en gemeentelijke gronden moet plaatsvinden. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor grondbeleid in provinciale projecten berust bij GS. Bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening stellen de PS jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid vast. Hierin is de verantwoording over het grondbeleid opgenomen. De jaarlijks vast te stellen Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) voorziet hierin.

De **Wet Vennootschapsbelasting** (VPB), die in januari 2016 is ingevoerd om een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Bij een actieve rol van overheden omtrent grondbeleid dient te worden getoetst in hoeverre een fiscale onderneming wordt gedreven. Indien dat van toepassing is, ontstaat een belastingplicht.

De **Wet bevordering integriteitsbeoordelingen** door het openbaar bestuur (Bibob) om uit te sluiten dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Aangezien vastgoedtransacties regelmatig onder een vergrootglas liggen, is dit relevant voor het provinciaal grondbeleid.

De **Belastingwet** geeft inzicht in de verschillende belastingstelsels die van kracht zijn binnen het Nederlandse rechtssysteem. Hierbij wordt gedacht aan btw, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting.

De **Crisis- en herstelwet** (Chw) is tijdens de economische crisis vormgegeven om procedures in de ruimtelijke ontwikkeling soepeler te laten verlopen. Wanneer de provincie initiatieven ondersteunt middels grondbeleid, kan deze wet worden gebruikt om proceduretijd te verkorten.

De **algemene beginselen van behoorlijk bestuur** (abbb) zijn de beginselen waaraan de overheid zich in de basis houdt. Deze beginselen binden de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen.

De **Algemene wet bestuursrecht** (Awb) omvat de regels voor het zorgvuldig handelen van de overheid met burgers, het bedrijfsleven en overige organisaties.

Privaatrechtelijke wetgeving en regels:

Het **Burgerlijk Wetboek** (BW), waarin huurrecht, contractenrecht en het pachtrecht zijn opgenomen, geeft inzicht in de kaders waarbinnen een privaatrechtelijke overeenkomst tot stand kan komen.

Nieuwe wet – en regelgeving sinds 2015

Sinds de vaststelling van de nota grondbeleid 2015 is de Wet natuurbescherming (Wnb) in werking getreden, namelijk op 1 januari 2017. Deze wet geeft invulling aan het behoud en het versterken van de biodiversiteit, de vitaliteit van planten en het welzijn van dieren en hun leefomgeving. De wet vervangt de voormalige Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet en Boswet.

De nieuwe wet legt de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor natuurbeleid nadrukkelijk bij één bestuurslaag, de provincie. Provincies zijn door de intrede van deze wet leidend geworden in het beleid over de natuur. De Wnb biedt instrumenten om invulling te geven aan haar verantwoordelijkheden en die een relatie hebben met grondbeleid, namelijk: gedoogplicht, aanschrijving en handhaving. Alle instrumenten kennen als vergoedingsregime een nadeelcompensatie op basis van de Regeling nadeelcompensatie Ontwikkelopgave Overijssel 2017.

2.2. Toekomstige wet- en regelgeving

Naast de reeds geldende wet- en regelgeving wordt er de komende jaren relevante wet- en regelgeving aangepast of ingevoerd. Veruit de belangrijkste hiervan is de Omgevingswet.

Omgevingswet

De Omgevingswet beoogt het huidige wetstelsel voor ontwikkeling en beheer van de (ruimtelijke) leefomgeving te vereenvoudigen. Met de in werking treding van deze wet worden verschillende wetten en honderden regels gebundeld in één wet. De Omgevingswet is nog niet ingetreden, maar de verwachting is dat deze wet op termijn (inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2021) via de Invoeringswet wordt ingevoerd. Het doel van de wet is het omgevingsrecht inzichtelijker en voor-spelbaarder te maken. Het beleid en de bijbehorende besluitvoering worden hiermee integraal en in samenhang vormgegeven waarmee er ruimte ontstaat voor een actieve en flexibele aanpak.

Deze ambitieuze en omvangrijke wijziging in wetgeving heeft direct effect op de provincie en haar grondbeleid. De provincie is reeds bezig met het voorbereiden van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Mogelijk is bij invoering van de Omgevingswet aanvullend beleid noodzakelijk.

3. Beleidsvelden en opgaven

3.1. Doelen grondbeleid

Politieke opvattingen over wat wel of niet van provinciaal belang is, variëren in de tijd. Er bestaat relatieve beleidsvrijheid voor de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium. Omdat grondbeleid ten dienste staat van de realisatie van het provincie beleid is het van belang te duiden over welk beleid we spreken. In dit hoofdstuk wordt die duiding gegeven. De provinciale opgave wordt de komende jaren beïnvloed door allerlei trends en ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld energie, klimaat en circulaire economie. Tegelijkertijd wensen we een robuust (dat niet met elke verandering gewijzigd moet worden) grondbeleid, waarmee we de realisatie van die opgaven voortvarend ter hand kunnen nemen. Om die redenen wordt in deze nota het provinciale beleid niet opnieuw beschreven, maar wordt vooral verwezen naar de belangrijkste basis van het omgevingsbeleid van de provincie Overijssel, de Omgevingsvisie. Kort wordt de hoofdlijn van de Omgevingsvisie in dit hoofdstuk beschreven. Daar waar nodig worden andere relevante documenten aangehaald of naar verwezen.

Kerntaken

Het provinciale belang wordt bepaald door de kerntaken en daarom wordt het Grondbeleid ten eerste ingezet voor realisatie van de zeven provinciale kerntaken van de provincie:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur.

Omgevingsvisie

Het grondbeleid is geen doel op zich, maar volgend op het provinciale beleid. Omdat grondbeleid in het fysieke domein plaatsvindt is het beleid, met betrekking tot de fysieke leefomgeving, van belang.

Voor de fysieke leefomgeving is in de Omgevingsvisie Overijssel dé provinciale visie van Overijssel vastgelegd en is afgebakend wat voor die fysieke leefomgeving van belang is. Om die reden is de Omgevingsvisie belangrijk voor de afbakening van het domein waarop grondbeleid van toepassing is.

In de Omgevingsvisie zijn aan de hand van de bestaande kwaliteiten (die al in de provincie aanwezig zijn) en de veranderingen, die op ons afkomen en invloed hebben op de fysieke leefomgeving, de opgaven en kansen beschreven en vertaald naar centrale beleidsambities voor negen beleidsthema's:

1. Woonomgeving
2. Economie en vestigingsklimaat
3. Natuur
4. (Binnen)steden en landschap
5. Mobiliteit

6. Regionaal waterbeheer
7. Veiligheid en gezondheid
8. Energie
9. Ondergrond

Deze beleidsthema's worden benaderd vanuit drie overkoepelende "rode draden": duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit.

Naast de Omgevingsvisie, kunnen documenten van belang zijn, waarvan de inhoud nog niet is opgenomen in de Omgevingsvisie. Dat gebeurt bij een volgende revisie van de Omgevingsvisie. Zo hebben de Provinciale Staten besloten het koersdocument 'Natuur voor Elkaar' door te vertalen in de provinciale omgevingsvisie (die ook de status heeft van provinciale natuurvisie). Het grondbeleid kan een aantal ambities uit het genoemde koersdocument stimuleren, zoals natuurinclusief werken, ofwel ruimte bieden aan natuur buiten de natuurgebieden. Vooruitlopend op de opname in de Omgevingsvisie kan voor deze ambitie / opgave grondbeleid geformuleerd worden.

De ambitie of opgave kan inmiddels ook vertaald zijn naar concrete beleidsdocumenten en eventueel project en programmaplannen. In deze documenten moet aangegeven worden hoe met grondbeleid omgegaan wordt. Aan de hand daarvan kan een grondstrategie worden opgesteld.

Momenteel is echter nog niet in alle beleidsnota's en investeringsvoorstellen rekening gehouden met grondbeleid. Voor die opgaven zal in de komende tijd alsnog worden afgewogen of grondbeleid een rol kan vervullen bij de realisatie van het betreffende beleidsdoel.

Grondbeleid is nadrukkelijk een middel dat kan worden ingezet om op een specifieke locatie een bijdrage te leveren aan het bereiken van deze doelen. Binnen programma's en projecten is de inzet van instrumenten maatwerk en wordt per ruimtelijke opgave de inzet bepaald. Grondbeleid is geen doel op zich.

3.2. Verlenging en verbreding van de keten

Ruimtelijke opgaven voor zowel steden als landelijke gebieden zijn aan veranderingen onderhevig. In het verleden richtte ruimtelijke ontwikkeling zich overwegend op het realiseren van een verandering door grond- en vastgoedontwikkeling. Nu ligt de nadruk meer en meer op de exploitatie en het gebruik van gebouwen en gebieden. Met deze ketenverlenging spelen tijdelijkheid en beheer een belangrijkere rol binnen grondbeleid. Bovendien worden langetermijneffecten van ruimtelijke ingrepen nadrukkelijker in het besluitvormingsproces betrokken.

De keten van ruimtelijke ontwikkeling verlengt zich ook naar de voorkant, waardoor overheden eerder in het proces betrokken zijn. Naast de gevestigde partijen zijn meer typen initiatiefnemers mogelijk, wat ook een eerdere betrokkenheid van overheden kan betekenen. Door toenemende samenwerking met partners is steeds vaker sprake van een andere samenwerkingsvorm, waarbij de provincie niet altijd zelf aan zet is voor het definiëren van de opgave, maar volgend is aan initiatieven die op haar af komen. Daarnaast heeft een actieve betrokkenheid van de provincie op kernopgaven nog steeds een nadrukkelijke meerwaarde. Voor deze opgaven is de provincie nog steeds leidend.

Naast de ketenverlenging is de inhoud van de opgave aan verandering onderhevig. Niet alleen de fysieke verandering van grond en/of vastgoed is aan de orde, ook op sociaal gebied verandert het speelveld. Bovendien spelen duurzaamheidsaspecten een steeds belangrijkere rol. Dit heeft tot gevolg dat de opgave waarvoor grond of vastgoed wordt ingezet vaak breder wordt uitgewerkt dan initieel gepland werd, de ketenverbreding.

Zowel ketenverlenging als ketenverbreding heeft consequenties voor de provinciale invulling van grondbeleid en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Binnen de geschetste kaders heeft de provincie ruimte om invulling te geven aan haar rol binnen een veranderende opgave. Ketenvlering en ketenverbreding hebben consequenties voor de afwegingen die de provincie zelf maakt voor haar eigen posities. Voorbeelden hiervan zijn:

Waardecreatie van grond en vastgoed kan bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Door het toevoegen van waarde kan ruimte ontstaan om beheerskosten te dekken of onrendabele investeringen te doen. Een brede verkenning van mogelijkheden voor waarde creatie kan kansen bieden met nieuw perspectief voor provinciale opgaven.

Het aanhouden van een strategische voorraad gericht op specifieke opgaven, kan helpen om snel in te kunnen spelen op initiatieven van derden. Wanneer initiatieven aan de provincie worden voorgelegd die passen binnen de provinciale doelstellingen, kan met inzet van deze gronden snel worden gehandeld.

Het verkopen van grond en vastgoed is een eenmalige handeling. In een context van verbreding en verlenging van de keten, waarbij de nadruk meer en meer komt te liggen op gebruik en beheer, betekent dit dat verkopen heel goed moeten worden afgewogen.

Om invulling te geven aan haar eigen rol en bij te dragen aan diverse beleidsdoelen, is een integrale afweging van gebiedsgerichte opgaven nodig.

3.3. Bestuursvorm

De provincie heeft een belangrijke rol in het ruimtelijke proces en dit vraagt een proactieve houding. Als gevolg van veranderingen in de samenleving neemt de overheid echter steeds minder een government-rol op zich, waarbij de overheid bepaalt wat er gebeurt en op welke manier. De overheid is meer en meer een van de spelers en vervult daarmee een governance-rol. Dit betekent dat de overheid lang niet altijd zelf de initiator is voor projecten en programma's, maar burgers, publieke en private partijen nadrukkelijk uitnodigt tot het nemen van initiatief. Waar deze initiatieven passen binnen provinciale doelstellingen zal de provincie deelnemen, zonder dat hierbij vooraf vastligt welke rol de provincie vervult in de samenwerking. Afhankelijk van het belang van de opgave en de realisatiekracht van betrokken partners kiest de provincie haar rol.

4. Grondbeleid in overijssel

4.1. Rolbepaling

De positie van de overheid en de rol die zij vervult, is de laatste jaren steeds meer verschoven van een hiërarchisch model naar een netwerkmodel. In plaats van voor te schrijven wat wel en vooral wat niet mag, treedt de overheid meer en meer op als een van de spelers binnen de fysieke leefomgeving. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de provincie zich opstelt en de wijze waarop zij invulling geeft aan haar grondbeleid.

Het uitvoeren van de provinciale ambities kan en wil de provincie niet (meer) alleen. Daarom zoekt zij de samenwerking met bewoners, ondernemers, gemeenten en andere betrokkenen bij ruimtelijke opgaven. De provincie nodigt iedereen uit om initiatieven te ontplooiën en faciliteert het speelveld waarbinnen deze initiatieven tot bloei kunnen komen.

Wanneer de provincie een meer interactieve en participatieve houding aanneemt bij ruimtelijke opgaven, verschilt de rol die zij vervult per situatie: de provincie kan het voortouw nemen, samenwerken met relevante partners of ruimte scheppen voor initiatieven van onderop. Binnen het provinciaal handelen zijn de (maatschappelijke) opgaven leidend en het grondbeleid vormt een middel om dit doel te behalen. Per opgave zijn verschillende rollen mogelijk, waarbij de afweging gemaakt wordt in welke rol de provincie een toegevoegde waarde kan hebben. Het kiezen van een bepaalde rol hangt samen met het belang dat de provincie aan een opgave hecht. De rollen die de provincie zelf omschrijft in de Omgevingsvisie zijn weergegeven in tabel 1.

Rol	Beschrijving
Kadersteller	Het geven van richting aan ontwikkelingen door middel van het formuleren van een bovenlokale strategie en het borgen van de realisatie. Hierbij wordt richting gegeven, maar is eveneens ruimte voor alternatieven die het beoogde belang evengoed of beter dienen.
Kennismakelaar en inspirator	Het signaleren en agenderen van vraagstukken en het bundelen en ter beschikking stellen van kennis en ideeën.
Kwaliteitsbewaker	Het stellen en handhaven van normen die opgevolgd dienen te worden om bestaande kwaliteiten te beschermen. Wij richten ons hierbij op het resultaat (doel) en niet op het middel.
Katalysator of wegbereider	Het pakken van nieuwe vraagstukken of juist het verlenen van een extra steuntje in de rug met de intentie dat anderen uiteindelijk in staat zijn om het verder tot een goed einde te brengen.
Belangenassembleur	Het verbinden van partijen en bijbehorende belangen op bovenlokaal en regionaal niveau, zodat ze meer opleveren dan de som der delen.
Investeerder	Het selecteren en krachtig (mee)investeren in ontwikkelingen. Dit kan door als provincie zelf leiding te geven aan regionale gebiedsopgaven of door mee te investeren in majeure projecten van regionaal belang van anderen.

Tabel 1: provinciale rolbepaling (bron: Omgevingsvisie 2017, p.47)

De vragen die voor de rolbepaling van belang zijn bij het afwegen van de inzet van grondbeleid, zijn: in hoeverre wil de provincie een actieve rol vervullen en in hoeverre kan de provincie een actieve rol vervullen? Afhankelijk van het antwoord op beide vragen, kan de provinciale rol variëren van puur faciliterend tot heel actief optreden en zelf uitvoeren. Naast wel of niet willen of kunnen, zijn er tussenvormen te onderscheiden waarin samenwerking een rol speelt (zie tabel 2)

	Willen	Tussenvorm	Niet willen
Kunnen	Actief optreden en zelf uitvoeren	Wel optreden, maar niet (of sa-men) uitvoeren	Niet optreden en niet zelf uitvoeren
Tussenvorm	Samenwerking	Vaste kaders gebruiken, samenwerking zoeken	Regisseren op beleidsdoelstelling en
Niet kunnen	Positie proberen te verwerven en actief kaders stellen en bewaken	Kaders opstellen en op onderdelen actief bewaken	Kaders stellen en bewaken conform vaste spelregels

Tabel 2: Matrix rolbepaling willen en kunnen

4.2. Actoren

Wanneer duidelijk is wat het belang is van een project of programma en welke rol de provincie wenst te vervullen, is het relevant om in beeld te krijgen welke partijen betrokken zijn. Daardoor kan een nadere invulling worden gegeven aan de positionering van de provincie. Er zullen gevallen voorkomen waarin het belang van de provincie groter is dan het belang van de markt. Dit vraagt om een producerende rol van de provincie. Wanneer de markt juist een groter belang hecht aan een ontwikkeling dan de provincie, past, ondanks dat de provincie het kan en wil, wellicht een facilite-rende rol beter.

4.3. Situationeel en dynamisch grondbeleid

Het grondbeleid kan op diverse manieren worden ingezet ten behoeve van het realiseren van beleidsdoelen. Traditioneel kan een onderscheid worden gemaakt tussen actief en faciliterend grond-beleid. Actief grondbeleid betreft het verwerven van grond en het proactief initiëren en uitvoeren van beleidsdoelstellingen. Faciliterend grondbeleid gaat om het meewerken aan initiatieven van derden zonder inzet van bezit, maar enkel door het meewerken en faciliteren, voornamelijk door het aanpassen van publiekrechtelijke kaders.

In werkelijkheid zitten er, zeker voor provincies, een heleboel smaken tussen deze beide uitersten. Doordat de provincie een steeds grotere variatie aan rollen kan innemen, zal de vorm van grondbe-leid die wordt ingezet niet altijd dezelfde zijn. Om in verschillende situaties een bijdrage te kunnen leveren aan de uitvoering, zal de inzet van grondbeleid afgewogen worden per voorliggende casus.

Daarbij geldt wel een aantal basisprincipes:

1. Het grondbeleid ondersteunt het omgevingsbeleid, dat reageert op aan verandering onder-hevige ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Er vindt constant monitoring plaats van de ruimtelijke ontwikkelingen en de grondbeleidska-ders worden hierop afgestemd.
3. In de voorfase van plan- en locatieontwikkeling wordt de (eventuele) inzet van instrumenten voor grondbeleid actief afgewogen.

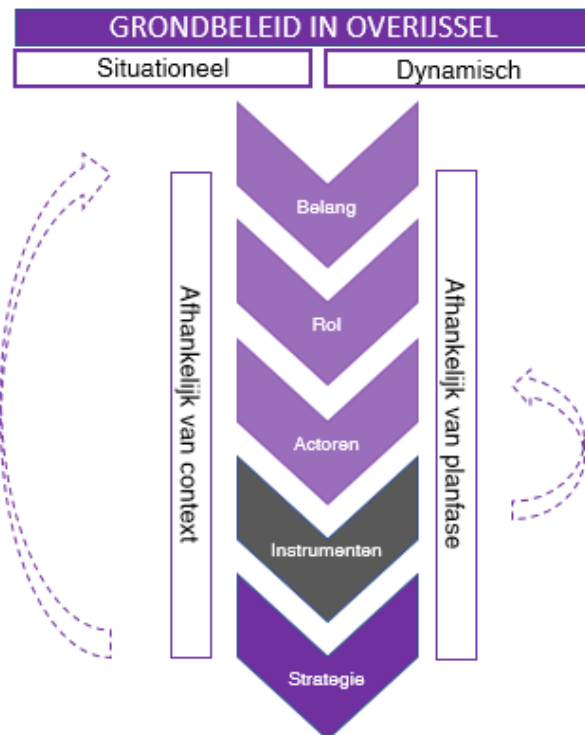
4. Er vindt continu afweging plaats naar zowel locaties als naar de fase in het planproces op welke wijze de instrumenten voor grondbeleid kunnen bijdragen aan doelrealisatie.
5. Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een effectieve bijdrage te leveren aan ruimtelijke beleidsdoelstellingen.

Door de keuze om het grondbeleid per casus af te wegen, kiest de provincie Overijssel voor een situationeel en dynamisch grondbeleid. Dit valt als volgt te typeren:

Situationeel: afhankelijk van de context van een concreet voorliggend initiatief wordt gemotiveerd welk provinciaal belang er is, welke rol daarbij hoort, wat van andere actoren kan worden verwacht, welke instrumenten de provincie inzet, binnen welk kader en welke grondstrategie daarbij gevolgd wordt. Het kan voorkomen dat deze stappen niet allemaal doorlopen hoeven te worden omdat bijvoorbeeld blijkt dat provinciaal ingrijpen niet nodig is. Andere actoren kunnen de opgave soms ook prima invullen.

Dynamisch: afhankelijk van de planfase van een initiatief kan de provincie een of meerdere stappen terug zetten in het stappenplan om haar eigen positie opnieuw te bepalen. De gevorderde uitvoering van een project kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om het belang en de rol ervan voor de provincie te herzien en van een actieve naar een meer faciliterende rol te gaan.

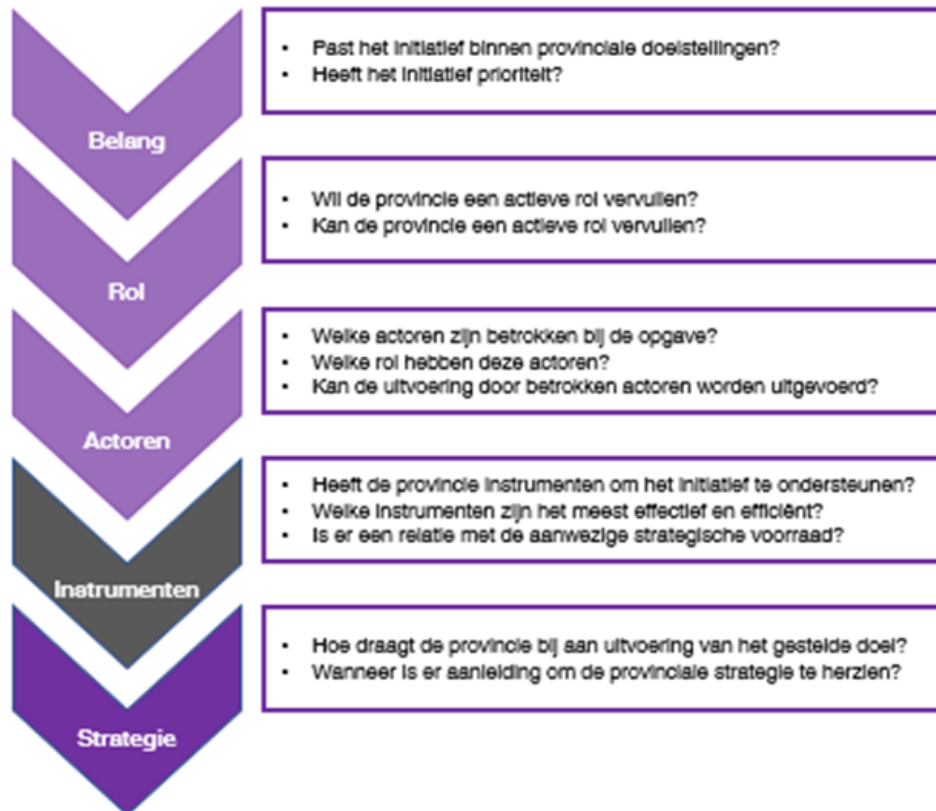
Met de keuze voor situationeel en dynamisch grondbeleid is de provincie in staat om haar inzet aan te passen aan de opgave en op die manier een grondstrategie te kiezen die het beste aansluit bij de provinciale doelstellingen. Dit betekent dat er meer beleidsvrijheid is voor de inzet van grondbeleid. Om het proces waarin de inzet van grondbeleid wordt afgewogen te structureren, is daarom een stappenplan opgesteld (figuur 5). In dit stappenplan wordt achtereenvolgens gekeken naar het belang, de rol, betrokken actoren en het beschikbaar instrumentarium om uiteindelijk te komen tot een onderbouwing voor een grondstrategie.



Figuur 4: toepassing dynamisch en situationeel grondbeleid

Onderdeel van situationeel en dynamisch grondbeleid is dat dit stappenplan niet altijd van begin tot eind doorlopen hoeft te worden. Het kan voorkomen dat een situatie optreedt waarin meerdere stappen terug gezet worden om bijvoorbeeld vanuit het beschikbaar instrumentarium de provinciale rol te heroverwegen. Daarnaast kenmerkt planuitvoering zich

door een iteratief proces, waarin voortdurend kleine stapjes vooruit en terug gedaan moeten worden. Deze dynamiek kan bijvoorbeeld betekenen dat op basis van het beschikbare instrumentarium een stap terug wordt gezet om de rol van actoren te heroverwegen. Bijvoorbeeld omdat de provincie slagvaardige instrumenten mist voor een specifieke opgave. Dit dynamische en situationele gebruik van het stappenplan is geïllustreerd in figuur 6.



Figuur 5: Stappenplan positionering inzet provinciaal grondbeleid

5. Grondstrategie en instrumenten

5.1. Grondstrategie

De inzet van instrumenten uit het grondbeleid wordt per opgave afgewogen. Op basis van het pro-vinciaal belang, de rolopvatting, betrokken actoren en mogelijkheid tot inzetten van het provinciaal instrumentarium leidt tot een onderbouwde argumentatie omtrent de te volgen grondstrategie. Deze grondstrategie is verankerd in het provinciaal proces van planontwikkeling en -uitvoering.

Daarnaast kent de provincie handelingsprincipes waaraan zij zich bindt in alle grondstrategieën waar grondbeleid een rol speelt en die zijn vastgesteld door Provinciale Staten.

5.1.1. PROCESMATIGE INBEDDING

Voor grotere opgaven zal de grondstrategie worden vastgesteld op programmaniveau.

In een grondstrategie wordt beschreven hoe het gewijzigd gebruik van gronden te realiseren, onderscheiden in actieve en passieve verkrijging, beheer en vervreemding of eventuele andere mogelijkheden. Dat wordt geconcretiseerd naar de inzet van instrumenten, werkwijze en grondstrategie. De Interventieladder voor de ontwikkelopgave NNN / Natura 2000 is een voorbeeld van een verkrijgingsstrategie op programmaniveau.

Als een programma georganiseerd is in meerdere projecten, dan wordt ook op projectniveau een strategische afweging gemaakt en vastgelegd in een grondstrategie. Ook voor opgaven die (nog) niet onder een programma vallen, wordt een grondstrategie opgesteld. Dat geldt ook voor een individuele casus. In dat geval is het grondstrategie gelijk aan een businesscase. Ook bij projecten of opgaven waar de provincie op voorhand niet voornemens is om gronden te verwerven, maar wel invloed wil uitoefenen op de grondmarkt, wordt een grondstrategie vastgesteld.

In een grondstrategie wordt, naast de verkrijging van gebruik van gronden, ook ingegaan op de vervreemdingen en het tijdelijk beheer. Een uitvoeringsstrategie wordt toegelicht, waarin de argumentatie van de verkopen en de wijze van verkopen wordt beschreven. Datzelfde geldt voor het tijdelijk beheer. In ieder geval worden de (on)mogelijkheden voor opbrengstmaximalisatie door herontwikkeling / transformatie gemotiveerd en wordt de wijze van verkopen beschreven.

Het grondstrategie kan gedurende de uitvoering worden heroverwogen en op basis daarvan een aangepaste grondstrategie worden vastgesteld.

Het grondstrategie geeft naast de strategie ook de budgetbehoefte aan, de planning van de eventuele transacties, de organisatie van de verwerving en van het beheer van de risico's. Welke instrumenten wanneer worden ingezet, hangt af van het moment waarop de grond nodig is voor doelrealisatie en de mate waarin het plan waarvoor wordt gekocht, juridisch vastligt.

Het grondstrategie wordt zo vroeg mogelijk in het planproces van een project of programma opgesteld en wordt ter vaststelling (vertrouwelijk) aangeboden aan GS. Een gewijzigde grondstrategie zal middels een actualisatie van het plan worden vastgelegd.

5.1.2. HANDELINGSPRINCIPES

De provincie kiest ervoor om bij de inzet van haar grondbeleid de onderstaande handelingsprincipes te hanteren en door Provinciale Staten vast te laten leggen. Deze principes gelden daarom voor alle opgaven waar grondbeleid wordt ingezet.

Het betreffen:

1. Grondbeleid is een middel en geen doel op zich.
 - Het is volgend op het omgevingsbeleid van de provincie, zoals omschreven in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening, provinciale uitvoeringsprogramma's, inpassingsplannen en andere relevante plannen en documenten.
2. Doorkruisingsleer, oftewel de keuzevrijheid tussen privaatrecht en publiekrecht.
 - De overheid dient zich ook bij de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden te gedragen naar algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij kan niet van haar privaatrechtelijke bevoegdheden gebruikmaken, indien zij daardoor een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen.
3. Het verkrijgen, tijdelijk in bezit houden en vervreemden van gronden en opstallen zijn geen doelen op zich.
 - Per situatie wordt afgewogen of verkrijgen, het in tijdelijk bezit houden of vervreemden van (al dan niet ingerichte) gronden en opstallen een meerwaarde heeft voor de realisatie van een provinciale doelstelling.
 - Daarom wordt voor grond en opstallen:
 - de verkrijgingsstrategie beoordeeld. Dit gebeurt op project en programmaniveau, maar integraal wordt die afweging gemaakt.
 - de bezitsstrategie beoordeeld. Kan het bezit naast de huidige, ook een andere (meer effectieve en efficiënte) doelstelling, functie of gebruik worden gegeven en is hiervoor een herontwikkeling of transformatie nodig?
 - de vervreemdingsstrategie beoordeeld. Komt het bezit in aanmerking voor vervreemding?
 - De afwegingen worden in de grondstrategieën opgenomen en vastgesteld door GS.
4. Opbrengstmaximalisatie is niet leidend
 - Het wordt wel meegewogen in de periodieke afweging, maar is niet leidend. In alle gevallen wordt wel kostenbewust gehandeld.
5. Het (tijdelijk) beheer van gronden en opstallen is gericht op behoud van functie en waarde.
 - Het behoud van de functie (bestaande of toekomstige) is van belang om provinciale doelen te kunnen realiseren en het behoud van waarde (economische en ecologische) is van belang om ongewenste achteruitgang te voorkomen.
 - 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 wet en regelgeving.
6. Ongeoorloofde staatssteun moet worden voorkomen
 - Daarom ligt aan alle transacties, die een provincie aangaat, een waardebeoordeling ten grondslag, uitgevoerd door een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. 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 ieder taxatierapport.
7. Marktverstoring zoveel mogelijk beperken
 - Bij grootschalig aan- en verkopen van provinciaal eigendom kan een onwenselijke markt-verstorende werking optreden. Om die werking zoveel mogelijk te voorkomen, wordt gericht aangekocht en wordt jaarlijks vastgesteld welk deel van het overtollig eigendom voor verkoop in dat jaar in aanmerking komt. Hierbij wordt bijvoorbeeld een regionale spreiding gehanteerd.
8. Bodemonderzoek en asbestinventarisatie
 - Bij aankoop van gronden wordt alleen een bodemonderzoek gedaan als er gerede twijfels bestaan over de kwaliteit van de grond. Bij aankoop van ondergrond van opstallen wordt altijd een bodemonderzoek uitgevoerd. Bij de aankoop van gebouwen wordt altijd een asbestinventarisatie uitgevoerd.
9. Gemeenten en waterschappen krijgen voorrangspositie bij verkoop overtollige gronden
 - Bij verkoop van overtollige provinciale gronden wordt een voorrangspositie gegeven aan gemeenten en waterschappen, waar de gronden gelegen zijn. Pas wanneer deze overheden de gronden niet voor publieke doelen wensen aan te wenden, worden ze op de markt aangeboden.
10. Bij verkoop op de markt wordt openbaar en transparant gehandeld met gelijke kansen en gelijke behandeling.

- Bij verkoop van provinciale gronden en opstallen op de markt (van overtollig bezit en na-tuur) worden potentiële kopers gelijke kansen geboden en worden geïnteresseerde partij-en gelijk behandeld. Iedere gegadigde (met inachtneming van Wet Bibob) komt in aan-merking om gronden aan te kopen en de provincie maakt geen onderscheid tussen ver-schillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden. Dit geldt in het bijzonder voor natuurgronden en wordt de regel versterkt, omdat kopers een beroep kunnen doen op een subsidie voor afwaardering, inrichting en beheer van de betreffende gronden.
 - Daarom worden de gronden van de provincie in principe openbaar en transparant ver-kocht en vervult de provincie zelf een actieve rol om zoveel mogelijk geïnteresseerden in staat te stellen deel te nemen aan biedprocedures.
 - Uitzondering hierop zijn:
 - of een perceel is minimaal voor 75% ingesloten door een eigenaar (exclusief wegen en waterwegen)
 - of een perceel is kleiner dan 1 ha
 - of op de grond rust een juridische verkoopverplichting van vóór 2015 of als gevolg van een overeenkomst (bijvoorbeeld bij pacht – koopconstructie).
 - of gronden worden betrokken in een ruil, waarbij de provincie gronden kan verkrijgen die bijdragen aan doelen van een programma of project.
 - of ten aanzien van de gronden is een samenwerkingsovereenkomst tussen de provin-cie en de verkrijgende partij gesloten.
 - In de voorkomende uitgezonderde gevallen kan onderhands (1 op 1) worden verkocht.
11. Indien nodig beperkende voorwaarden bij verkoop.
- Bij verkoop van (overtollige) gronden kunnen, indien nodig, beperkende voorwaarden worden opgenomen in de verkoopovereenkomst.
12. De provincie stelt zich op het gebied van grondbeleid zakelijk op.
- De provincie is gericht op de zaak en niet op de persoonlijke interactie. Om willekeur te voorkomen zijn de processen en werkwijzen eenduidig beschreven.
13. De vertrouwelijkheid wordt in acht genomen ten aanzien van financiële gegevens van de provincie en / of haar partners.
- Om deze reden worden geen taxatierapporten beschikbaar gesteld. Grondstrategieën zijn, daar waar nodig, vertrouwelijk en worden vertrouwelijk behandeld in de vergaderingen van GS.
14. Inherent afwijkingbevoegdheid
- Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. De provincie handelt overeenkomstig de in deze Nota Grondbeleid genoemde beleidsregels, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

5.2. Instrumenten

Zodra duidelijk is dat de provincie haar grondinstrumentarium in wil gaan zetten om grond beschikbaar te krijgen voor een opgave, komen vragen aan de orde over welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn en welke instrumenten het meest effectief en efficiënt ingezet kunnen worden. Ten aanzien van het beschikbaar krijgen van gronden kan een onderscheid worden gemaakt tussen een actieve verkrijging en een passieve verkrijging. Indien het antwoord op deze vragen leidt tot de wens van aankopen, zal voordat het instrumentarium hiervoor wordt benut, eerst worden beoordeeld in hoeverre de reeds aanwezige (vrij inzetbare) voorraad kan worden benut voor de doelstelling.

5.2.1. Beschikbare instrumenten

Voor de uitvoering van het grondbeleid is een palet aan instrumenten beschikbaar. De meest gebruikte instrumenten van de provincie Overijssel kunnen worden onderscheiden in:

- Instrumenten ten behoeve van daadwerkelijk in eigendom krijgen van gronden (actieve verkrijging)
- Instrumenten ten behoeve van het beschikbaar krijgen van gronden zonder provinciaal eigendom (passieve verkrijging).
- Instrumenten ten behoeve van tijdelijk beheer.
- Instrumenten ten behoeve van verkopen.
- Overige instrumenten.

Actieve verkrijging	Passieve verkrijging	Tijdelijk beheer provinciaal eigendom	Verkopen	Overig
Koop (minnelijk)	Verzoek tot herbestemming	Liberale pacht	Onderhandse koop	Grond-exploitatie
Onteigening	Schadevergoeding o.b.v. regelingen	Reguliere pacht/ reguliere huur	Verkoop bij openbare inschrijving	Kostenverhaal
Kavelruil	Zakelijke rechten	Gebruiksovereenkomst (om niet)	Onderhandse verkoop via een makelaar	Verevening
Wettelijke herverkaveling o.b.v. WILG	Provinciaal voorkeursrecht	Erfpacht	Verkoop via veiling	Grondbank
Koop / pacht constructies	Gedoogovereenkomst	Teeltpacht	Verkoop via huurkoop- of pacht/koop constructies	Revolving fund
Vrijwillige kavelruil	Samenwerkingsovereenkomst	Voortgezet gebruik	Ruiling	
Wettelijke kavelruil		Jacht- en visrechten	Herverkaveling	
Vrijwillige overeenkomst van ruil (een op een)		Verhuur o.b.v. Leegstandswet	Planmatige verkoop	
Particuliere realisatieovereenkomst		Bruikleen (anti-kraak)	Verkoop van groene gronden	
			Opstalrechten	
			Natuuruil	
			Vrijwillige kavelruil	
			Wettelijke kavelruil	

Actieve verkrijging	Passieve verkrijging	Tijdelijk beheer provinciaal eigendom	Verkopen	Overig
			Vrijwillige overeenkomst van ruil (een op een)	
Ruil waarbij de tegenprestatie een provinciaal doel dient			Ruil waarbij de tegenprestatie een provinciaal doel dient	
			Zakelijke rechten	

Tabel 3: beschikbaar grondbeleidsinstrumentarium provincie Overijssel

Welke instrumenten op welk moment ingezet moeten worden, hangt af van het project of programma waar de grond voor benodigd is en het doel dat de provincie wenst te bereiken. Passend bij een meer passieve en faciliterende rol kan de provincie bijvoorbeeld enkel de beleidsmatige kaders bewaken, een proces faciliteren, kennis en kunde beschikbaar stellen of middels een investeringsvoorstel bijdragen aan een grotere ontwikkeling.

Wanneer vanuit de redenering uit het stappenplan wel voor aankopen wordt gekozen, dan zorgen minnelijke overeenstemming, kavelruil en onteigening ervoor dat de provincie de benodigde grond in eigendom verkrijgt. Bij infrastructurele projecten is het noodzakelijk dat de grond ook daadwerkelijk in eigendom wordt gekocht. Voor de realisatie van NNN/Natura 2000 is de noodzaak om grond daadwerkelijk in eigendom te verkrijgen niet per definitie aanwezig. De gestelde doelen kunnen namelijk ook worden bereikt middels particuliere realisatie.

Wanneer duidelijk is dat niet middels particuliere realisatie tot het beoogde doel kan worden gekomen, zijn er verschillende mogelijkheden voor de provincie. De beschikking over de grond kan namelijk direct en indirect worden geregeld. Een directe koppeling aan de opgave resulteert in aankopen van de grond behorende bij de specifieke opgave (minnelijk, met onteigening als uiterst middel). Een indirecte koppeling ontstaat wanneer gronden elders worden ingezet voor het verkrijgen van de grond behorende bij de specifieke opgave (door middel van kavelruil).

In bijlage 1 is een uitvoerige toelichting opgenomen over de verschillende instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet voor het realiseren van provinciale doelstellingen.

5.3. Waardebepaling

Voor de waardering van provinciale aan- en verkopen gelden vaste standaarden. In deze paragraaf worden de uitgangspunten voor de provinciale waardering van gronden toegelicht.

5.3.1. Waardebepaling aankoop

Bij aankoop van grond en vastgoed (of rechten daarop) door de provincie worden de volgende grondslagen gehanteerd voor de waardebepaling:

- Marktwaaarde
- Volledige schadeloosstelling (cf. art.40b e.v. van de onteigeningswet)
- Schadetaxatie bij schades

Aan de aankoop ligt een taxatie ten grondslag, uitgevoerd door een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. Met de inzet van een onafhankelijk taxateur voor de waardebepaling voldoet de provincie aan de vereisten van de Europese Staatssteunregels. Om de kwaliteit te borgen, werkt de provincie met een vaste shortlist van taxateurs en toetst de provincie het taxatierapport.

5.3.2. Waardebepaling verkoop

Uitgangspunt van de provincie is dat de waarde altijd de marktwaarde wordt bepaald. De marktwaarde is hierbij gedefinieerd als de prijs zoals deze tot stand zou zijn gekomen in het vrije commerciële verkeer tussen een redelijk handelende verkoper en een redelijk handelende koper. Aan de verkoop van provinciale grond en provinciaal vastgoed ligt daarom een taxatie ten grondslag, uitgevoerd door een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. In voorkomende gevallen kan het om andere waardebegrippen dan de marktwaarde gaan. Om de kwaliteit te borgen, werkt de provincie met gecontracteerde taxateurs en toetst de provincie het taxatierapport.

Voor het bepalen van waardebepaling bij de verkoop van grond en vastgoed moet het doel van de waardebepaling duidelijk zijn. Afhankelijk van dit doel kunnen verschillende waarderingssystemen worden toegepast. Zo is de waarde van een woning voor de verzekering een andere dan de waarde van de woning bij verkoop.

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

- Comparatieve methode: de waarde wordt bepaald door vergelijking met aan- en verkopen van gelijksoortig onroerend goed.
- Discounted Cash-Flow (DCF)-methode: bij de waardebepaling wordt rekening gehouden met het verdienend 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 opstal afgetrokken, waarna de grondprijs resteert.
- Kuberingmethode: 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 meest gevallen zal de comparatieve waarde worden gebruikt. Waar niet of nauwelijks vergelijkingsstransacties voorhanden zijn, kan een andere waarderingmethode worden gehanteerd. De onafhankelijke taxateur bepaalt uiteindelijk de waarderingmethodiek.

6. Financiële verantwoording en risicobeheersing

6.1. Politieke sturing grondbeleid

In de begroting en het jaarverslag moet op basis van de BBV een paragraaf opgenomen worden over het grondbeleid. In deze paragraaf grond stellen PS vast binnen welke kaders grondbeleid wordt uitgevoerd om provinciale doelen te realiseren en tot uiting te brengen. De paragraaf grondbeleid bestaat tenminste uit:

- 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.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- Beleidsuitgangspunten voor de aan te houden reserve(s) voor grondzaken in relatie tot de risico's.

Aanvullend op het Jaarverslag wordt de Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) aangeboden aan PS. In deze MIG wordt inzicht gegeven in de opgaven en de hoofdlijn van grondstrategieën die zijn opgesteld, wordt het provinciaal grondbezit verantwoord en worden de risico's die hierbij horen inzichtelijk gemaakt. Met behulp van risicomanagement wordt gekeken welke risico's zich voordoen en hoe deze kunnen worden beperkt. De gekwantificeerde risico's worden middels de Algemene Reserve Grond afgedekt, zie paragraaf 6.3 en 6.4.

Tweemaal per jaar wordt bij de Monitor een overzicht openbaar gemaakt van de onderhandse (niet openbare) grondverkoop, onder vermelding van de oppervlakte en de koopprijs (zie Bijlage 2 Be-sluit PS/2018/984).

6.2. Balanswaardering grond en vastgoed

De provinciale grondvoorraad bestaat uit:

1. Projectgronden: gronden onder het tracé of binnen de grenzen van een project en waarop een provinciaal doel wordt gerealiseerd. Voorbeelden zijn provinciale gebiedsontwikkelingen, infrastructurele projecten en de ontwikkelopgave voor N2000. Projectgronden zijn geactiveerd op de balans. Bij aankopen voor natuur is de boekwaarde gelijk aan 15% van de verkrijgingsprijs (de marktwaarde) bij aankopen voor natuur, zoals bij de Ontwikkelopgave Natura 2000. De projectgronden worden niet meegenomen in de bepaling van de hoogte van de Algemene Reserve Grond (ARG). Het risico over deze gronden wordt meegenomen in de risicoanalyse van het betreffende project en vormen financieel onderdeel van het project.
2. Ruilgronden: gronden die niet onder het tracé liggen of zich buiten de grenzen van een project bevinden. Deze gronden zijn echter gekocht om ingezet te kunnen worden als ruilgrond om zo gronden ten behoeve van een project of programma te verkrijgen. De gronden zijn geactiveerd op de balans tegen verkrijgingsprijs (marktwaarde). De ruilgronden worden niet meegenomen in de bepaling van de hoogte van de ARG. Het risico over deze gronden wordt meegenomen in de risicoanalyse van het betreffende project en vormen financieel onderdeel van het project.
3. Restgronden: gronden niet onder het tracé of buiten de grenzen van een project en die niet zijn bestempeld als ruilgronden. De gronden zijn geactiveerd op de balans en worden

meegenomen in de bepaling van de hoogte van de ARG. Deze gronden vormen financieel dus geen onderdeel meer van het project en er wordt actief gezocht naar een alternatieve bestemming of de gronden worden verkocht.

Voorziening

Gronden worden geactiveerd op de balans. De boekwaarde is gelijk aan de verkrijgingsprijs (markt-waarde bij aankoop) of taxatiewaarde (als de later vastgestelde marktwaarde lager is). Jaarlijks wordt een vergelijking gemaakt tussen de boekwaarde en de actuele marktwaarde (impairment) en wordt, als de actuele marktwaarde lager is dan de boekwaarde, een voorziening getroffen.

Een voorziening die getroffen moet worden voor project- of ruilgronden komt ten laste van de projectexploitatie. Een voorziening die getroffen moet worden voor de restgronden komt ten laste van de ARG. Ook de gekwantificeerde risico's komen (indien aan de orde) ten laste van ARG.

6.3. Risicoanalyse en risicomanagement

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:

Type risico	Beschrijving
Grondwaardedaling	Door marktomstandigheden is het mogelijk dat de grondwaarde daalt.
Gronden en opstallen zijn langer in provinciaal bezit dan gepland	Door vertraging in planvorming of in de uitvoering kan het voorkomen dat gronden en opstallen later in een projecten moeten worden ingezet waardoor kosten voor tijdelijk beheer hoger uitvallen dan geraamd.
Beperkte vraag naar door provincie gekocht opstallen	Door een tegenvallende vraag naar opstallen kan het voorkomen dat de geraamde prijs onder druk komt te staan. Hierdoor blijven opstallen langer in provinciaal eigendom dan geraamd of worden ze tegen een lagere dan geraamde opbrengst verkocht.
Risico bodemverontreiniging onder opstallen	Omdat onder opstallen geen bodemonderzoek kan worden gedaan, bestaat het risico dat na sloop blijkt dat de bodem verontreinigd is.

Jaarlijks worden op basis van bovengenoemde risico's de uitgangspunten bepaald voor de kwantitatieve risicoanalyse.

6.4. Algemene reserve grond (arg)

De Algemene Reserve Grond (ARG) is bestemd voor een drietal onderdelen:

- a. Afdekking risico's grondbezit
- b. Grond voor Grond
- c. Tijdelijk Beheer

a. Afdekking risico's grondbezit

De ARG heeft als doel om de risico's af te dekken die verbonden zijn aan het bezit van gronden. Jaarlijks wordt bij de jaarrekening het benodigde bedrag voor afdekking van de risico's bepaald. De omvang van dit deel van de ARG bedraagt 10% van de boekwaarde van de restgronden. Restgronden zijn gronden die niet meer nodig zijn voor projecten en die ook niet als ruilgrond worden ingezet. PS stellen jaarlijks bij het jaarverslag de hoogte van de ARG vast en besluit over aanvulling of afroaming van de reserve.

De gewenste hoogte van de ARG is gebaseerd op de IFLO-norm die is opgesteld door de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

b. Reserve Grond voor Grond

In het kader van de Ontwikkelopgave Natura 2000 zijn van het Rijk gronden verkregen. Deze gronden worden verkocht gedurende een reeks van jaren. Het verkoopresultaat op deze gronden wordt toegevoegd aan de ARG. Vanuit de ARG wordt vervolgens jaarlijks € 10 miljoen gestort in de Uitvoeringsreserve Natuurnetwerk Nederland waarmee een dekkingsbron voor de kosten van Ontwikkelopgave Natura 2000 wordt gevormd, de zogenaamde Grond-voor-Grond middelen.

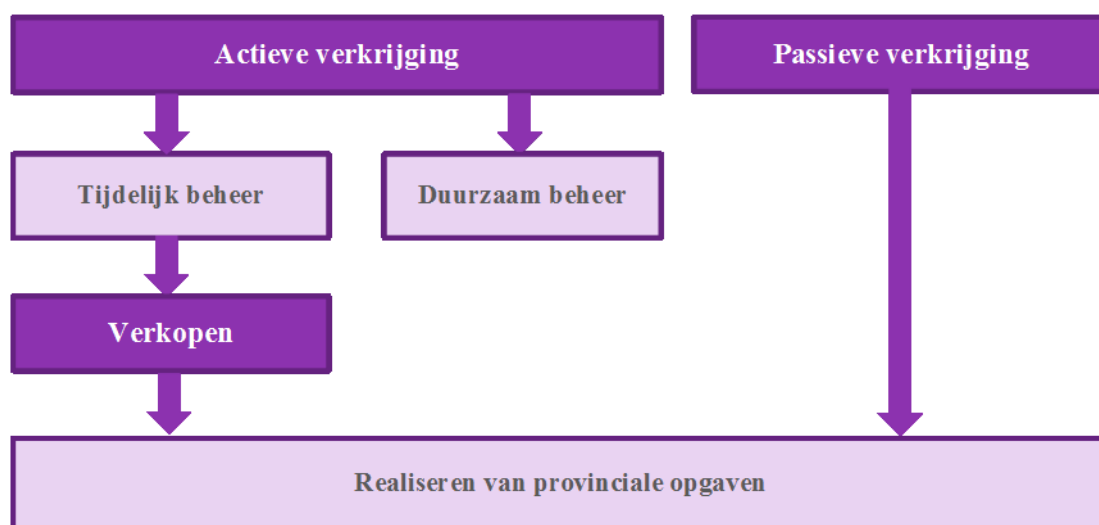
c. Reserve tijdelijk beheer

Naast de risico's in verband met grondbezit worden ook de kosten en opbrengsten van het beheer van gronden en gebouwen die tijdelijk in ons bezit zijn verwerkt in de ARG. Het doel is deze gronden te verkopen. Gedurende de eerste jaren zijn de opbrengsten hoger dan de kosten. Na verloop van tijd zullen de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, omdat de meest courante bezittingen verkocht zijn. Om die reden reserveren wij het jaarlijkse resultaat op tijdelijk beheer in de ARG. Deze reserve-ring is dan beschikbaar als dekking voor nadelige resultaten van tijdelijk beheer in toekomstige jaren.

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 de reserve. Naar verwachting is de reserve tijdelijk beheer toereikend tot 2030.

Bijlage 1 – Toelichting instrumenten

Wanneer het voor een beoogd doel noodzakelijk is om gronden te verkrijgen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen actieve verkrijging en passieve verkrijging. Bij actieve verkrijging probeert de provincie gronden daadwerkelijk te verwerven, om vervolgens zelf de gewenste opgave te realiseren. Na actieve verkrijging ontstaat een periode van tijdelijk beheer, waarin de provincie gewenste aanpassingen doet (in bijvoorbeeld functie of gebruik). Bij passieve verkrijging zet de provincie instrumenten in die ervoor zorgen dat de gewenste opgave wordt gerealiseerd, zonder dat de provincie zelf gronden verwerft.



Figuur 6: Illustratie inzet instrumenten provinciaal grondbeleid

De instrumenten die kunnen worden ingezet voor deze categorieën worden in de volgende paragrafen toelicht.

Actieve verkrijging en schadeloosstelling

Als het voor de provinciale doelstellingen noodzakelijk is om grond in eigendom te krijgen, gaat de provincie over tot aankopen van deze gronden. De provincie kent verschillende instrumenten voor het actief verwerven van grond:

- Minnelijke aankopen
- Minnelijke aankopen ter voorkoming van onteigening
- Aankopen via onteigening
- Aankopen door minnelijke ruiling / kavelruil
- Aankopen door wettelijke herverkaveling op grond van de Wilg
- Aankopen door een koop/pachtconstructie

Minnelijke aankopen betreft het verwerven van grond op vrijwillige basis tussen de provincie en de grondeigenaar op basis van marktwaarde. Als de eigenaar de grond niet wil verkopen, kan de provincie het eigendom niet minnelijk verkrijgen.

Minnelijke aankopen ter voorkoming van onteigening betreffen aankopen van gronden op basis van een volledige schadeloosstelling (op vrijwillige basis). De eigenaar ontvangt in dit geval een schadevergoeding. 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

grondstrategie en bezit hiermee voldoende basis voor aankopen op basis van een volledige schadeloosstelling.

Als een eigenaar zijn of haar grond niet aan de provincie wil verkopen, nadat de daaraan vooraf-gaande fase van minnelijke aankopen ter voorkoming van onteigening dit resultaat heeft opgeleverd, heeft de provincie als uiterste middel de gronden te verwerven via een onteigeningsprocedure. Het onteigeningsinstrument is wettelijk verankerd. Wanneer de provincie hier gebruik van wenst te maken, dient er een onteigeningstitel te zijn. Deze onteigeningstitel kan noodzakelijk zijn voor de aanleg van natuur, de aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, ha-venwerken, werken voor bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken voor verbetering of verruiming van rivieren. Een onteigeningstitel wordt altijd ingezet in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting, openbare orde of handhaving van de Opi-umwet. De onteigeningstitel moet wel goed verankerd zijn middels bijvoorbeeld een via de juiste procedures tot stand gekomen provinciaal inpassingsplan (PIP) ingeval het belang de ruimtelijke ontwikkeling betreft.

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve fase en een gerechtelijke fase. In de administratieve fase besluiten PS 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 voor, dat door de Kroon wordt genomen. Het besluit van de Kroon vormt de afronding van de administratieve fase. In de navolgende gerechtelijke fase kan de provincie de eigenaar dagvaarden en de rechter verzoeken de onteigening uit te spreken. De rechter bepaalt uiteindelijk de hoogte van de volledige schadeloosstelling. Tegen de rechterlijke uitspraak staat de mogelijkheid van cassatie open.

De totale doorlooptijd van een onteigeningsprocedure beslaat ruim twee jaar. Voorwaarde voor de start van een procedure is dat exact duidelijk is welk grondoppervlak nodig is van de eigenaar. Daarnaast moet het planologische regime voorzien in de voorgenomen ontwikkeling. Als in grondstrategie wordt vastgelegd dat onteigening in het uiterste geval een mogelijk instrument is, zal de provincie vanwege de lange doorlooptijd in een vroeg stadium de procedure inzetten. Zodoende is zij ervan verzekerd dat de grond (bij een succesvolle procedure) tijdens uitvoering van een project beschikbaar komt. Gedurende de onteigeningsprocedure blijft de provincie proberen met de eigenaar tot overeenstemming te komen.

In voorkomende gevallen is een eigenaar bereid om gronden te verkopen, maar enkel tegen de voorwaarde dat de provincie elders vervangende grond ter beschikking stelt. Om hieraan tegemoet te komen kan de provincie ruiling overeenkomen met een eigenaar of een vrijwillige kavelruil opstellen op basis van de Wilg (ruilverkaveling bij overeenkomst). Dit instrument kan alleen worden toegepast als ruilgronden voorhanden zijn. Om die reden kan in grondstrategie de aankoop van ruilgronden worden opgenomen. Bij ruiling kiest de provincie voor 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 terugontvangt, in geld of in grond.
- Indien wordt geruild waarbij de tegenprestatie een provinciaal doel dient, wordt deze prestatie op waarde gezet en contact gemaakt.

De Wet inrichting landelijk gebied kent het instrument van wettelijke herverkaveling. Dit instrument wordt ingezet indien realisatie op basis van vrijwilligheid niet haalbaar is. Uitgangspunt is dat de eigenaar er niet slechter van mag worden. De wet biedt rechtsbescherming aan belanghebbenden. Het proces vanaf het inrichtingsplan tot en met de uitvoering en aktepassering duurt circa vier jaar. Opdrachtgever is Gedeputeerde Staten. Naast initiator van een wettelijke kavelruil kan de provincie ook als eigenaar betrokken zijn.

Middels een koop/pachtconstructie kan de provincie overgaan tot aankoop van grond en deze grond (eventueel na functiewijziging) meerjarig in pacht uitgeven aan de voormalig eigenaar. Met deze constructie wordt toegepast bij het realiseren van de functiewijziging, de positie van de eigenaar en zijn productie in stand te houden of om de ondernemer tijd te bieden om liquide middelen te vergaren en op termijn te investeren in de onderneming door de grond terug te kopen.

Passieve verkrijging en schadeloosstelling

Naast de genoemde methoden voor het verwerven van grond, kan de provincie een aantal andere instrumenten inzetten om tot verkrijging te komen. Dit betreft passieve verkrijging omdat de provincie weliswaar gronden beschikbaar krijgt voor de gewenste opgave, maar hiervoor zelf geen grond in eigendom heeft. Het betreft onder andere de volgende ondersteunende instrumenten:

- Herbestemmen
- Schaderegeling
- Vestiging van een zakelijk recht
- Voorkeursrecht provincie
- Gedoogplicht Wnb
- Samenwerkingsovereenkomst
- Subsidieregeling verplaatsing agrarische bedrijven

Middels herbestemmen kan grond, vooruitlopend op een toekomstige ontwikkeling, een nieuwe bestemming krijgen. Hierdoor ontstaat een nieuwe situatie, waarmee de eigenaar zelf de beoogde doelen kan realiseren. De provincie vergoedt eventueel de waardedaling aan de eigenaar of de eigenaar kan ook een verzoek tot planschade indienen.

Middels een schaderegeling kan de provincie negatieve effecten die optreden als gevolg van provincieaal handelen, vergoeden. Binnen de Wet ruimtelijke ordening is er reeds ruimte om schade te vergoeden die voortvloeit uit het ruimtelijk regime, maar de provincie kan ook op basis van een eigen schaderegeling vergoeden.

Middels vestiging van een zakelijk recht 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. In uitzonderlijke gevallen kan de provincie medewerking afdwingen.

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten stelt de provincie in staat om een voorkeursrecht te vestigen, waarbij een eigenaar bij een door hem gewenste verkoop zijn grond eerst aan de provincie moet aanbieden. Dit eerste recht van koop geeft de provincie voorrang bij aankoop van gronden en vastgoed die nodig zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Ondanks dat met dit instrument uiteindelijk tot grondeigendom kan worden gekomen, is dit instrument goed inzetbaar om met een eigenaar minnelijk tot afspraken te komen. Het vestigen van een voorkeursrecht versterkt namelijk de provinciale positie omdat het fungeert als stok achter de deur.

Met een gedoogplicht legt de provincie een particuliere eigenaar verplichtingen op vanuit de Wnb op basis waarvan (een deel van) het perceel niet meer bruikbaar is voor de activiteit die de eigenaar erop uitoefent. Hiermee wordt dit perceel ingezet voor de provinciale (natuur)opgave. Op basis van de Wnb ziet de provincie toe op schadecompensatie.

Sommige doelen kan de provincie niet zelfstandig bereiken. Met een samenwerkingsovereenkomst worden privaatrechtelijke afspraken gemaakt met een partner, waarvan afhankelijk van inhoud, rol en verantwoordelijkheid diverse vormen bestaan. In de

samenwerkingsovereenkomst worden de onderlinge rechten en plichten vastgelegd, waarin de provincie de realisatie van de door haar ge-wenste opgave kan afspreken.

De provincie kan ervoor kiezen om het verplaatsen van gehele agrarische te bedrijven te stimuleren door het instellen van een subsidieregeling verplaatsing agrarische bedrijven, waarmee de kosten van de verplaatsing worden vergoed.

Het is mogelijk om bovengenoemd ondersteunend instrumentarium ten behoeve van de provinciale doelen te combineren of hier verschillende varianten van toe te passen. Voldoen die niet, dan is het mogelijk andere instrumenten en grondstrategieën te ontwikkelen en in te zetten. Voorbeelden zijn een verplaatsingsregeling en een ruimte-voor-ruimte-regeling.

Tijdelijk beheer

Zolang grond en/of vastgoed (opstallen) nog niet zijn verkocht of worden gebruikt voor de realisatie van een project of programma, worden deze tijdelijk beheerd. Aangaande de gronden heeft de provincie als doel om gekochte gronden zo snel mogelijk aan te wenden voor het doel waarvoor ze gekocht zijn. Desondanks kan het zijn dat gronden voor kortere en langere termijn in eigendom zijn van de provincie. Uiteindelijk is het beoogde doel van een project of programma leidend en wegen dergelijke argumenten zwaarder dan het voornemen om gronden zo snel mogelijk weer af te stoten.

De opstallen worden veelal aangekocht in combinatie met de bijbehorende grond. Voor de opstallen is meestal geen doel voor ogen, anders dan die weer te verkopen, of te ontwikkelen, zodat een deel van de aankoopkosten kan worden terugverdiend. Afgewogen wordt of ook andere maatschappelijke doelen met de opstallen gerealiseerd kunnen worden.

De provincie besteedt de uitvoerende taken met betrekking tot het tijdelijk beheer van de gronden en vastgoed uit aan een tijdelijk beheerorganisatie ¹. De provincie stelt de kaders en voert de regie over het beheer. De tijdelijk beheerorganisatie voert uit en rapporteert. Het streven is dat de financiële exploitatie van het tijdelijk beheer op portefeuilleniveau minimaal kostendekkend is. De provincie stelt jaarlijks de beleidsuitgangspunten voor de beheerportefeuille vast.

Bij tijdelijk beheer is de provincie gebonden aan een aantal uitgangspunten. Ten eerste gelden de uitgangspunten van behoorlijk bestuur. Ten tweede verloopt de wijze van uitgifte van tijdelijk beheer transparant. Opbrengstmaximalisatie is niet het uitgangspunt bij tijdelijk beheer, omdat de gronden en opstallen in veel gevallen juist flexibel inzetbaar moeten zijn in verband met de verkoop. Voor huur- of pachtsommen zoekt de provincie aansluiting bij marktprijzen en landelijke pachtnormen. Tenslotte kijkt de provincie bij tijdelijk beheer nadrukkelijk naar redelijkheid en billijkheid en worden waar mogelijk de belangen van lokale ondernemers in bescherming genomen.

Gekoppeld aan de specifieke doelstelling van grond wordt voor uitgifte in tijdelijk beheer een passend instrument gekozen. Zo kunnen cultuurgronden binnen de begrenzing van het NNN met gebruiksbepalingen worden uitgegeven in tijdelijke pacht, waar gebruiksbepalingen voor gronden buiten deze begrenzing niet benodigd zijn. Voor vastgoed geldt dat de tijdelijk beheerorganisatie tenminste de leegstandsrisico's² voor provincie minimaliseert.

¹ Middels aanbesteding wordt een gekwalificeerde tijdelijk beheerorganisatie ingeschakeld die een raamcontract krijgt voor maximaal 4 jaar.

² Leegstandsrisico's zijn bijvoorbeeld: vandalisme, kraak, verpaupering, illegaal gebruik en schade door diverse oorzaken.

Voor uitgifte van gronden en/of vast-goed in tijdelijk beheer zijn de volgende instrumenten voorhanden:

- Geliberaliseerde pacht
- Reguliere pacht / reguliere huur
- Erfpacht
- Gebruiksovereenkomst om niet
- Teeltpacht
- Voortgezet gebruik door verkoper
- Jacht- en visrecht

Geliberaliseerde pacht is uitgifte waarbij (agrarische) grond tegen een vergoeding beschikbaar wordt gesteld aan een ondernemer. Ten opzichte van reguliere pacht gelden hier minder wettelijke bepalingen. In de meeste gevallen wordt een geliberaliseerde pachtovereenkomst gesloten voor de duur van 1 jaar. Geliberaliseerde pacht kent veel voordelen voor de provincie vanwege het tijdelijke karakter. In voorkomende gevallen kunnen, ten gunste van het beoogde beleidsdoel, de meer langdurende vormen van pacht en reguliere pacht worden benut.

Reguliere pacht en reguliere huur kunnen worden ingezet om binnen de geldende wetgeving provinciale eigendommen ter beschikking te stellen aan gebruikers. Voor gronden die langdurig in tijdelijk beheer zijn kan reguliere pacht of reguliere huur een goed instrument zijn.

Grond kan worden uitgegeven in erfpacht, waarbij een zakelijk recht in de vorm van gebruiksrecht wordt verkregen door de pachter en de grond in eigendom van de eigenaar blijft.

Gebruiksovereenkomst om niet wordt veelal afgesloten wanneer het om het beheer van een natuurperceel gaat, dat geen opbrengend vermogen meer heeft. Ook kan het worden ingezet als onderhandelingsmiddel.

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

Voortgezet gebruik betreft een regeling die de voormalig eigenaar in staat stelt om het verkochte nog enige tijd te gebruiken. Dit kan zowel voor gronden als voor opstallen worden ingezet. In de koopovereenkomst worden de voorwaarden voor voortgezet gebruik tussen de provincie en de eigenaar uitgewerkt. Tot zekerheidsstelling dat het gekochte door de voormalige eigenaar correct wordt opgeleverd, wordt een bedrag op de koopsom ingehouden dat wordt uitgekeerd bij het einde van het voortgezet gebruik.

Bij tijdelijk beheer kan het wenselijk zijn op het provinciale eigendom jacht- en visrechten te vestigen ten gunste van derden. Wat betreft het jachtrecht sluit het 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.

Voor grond met opstallen kunnen de volgende instrumenten worden ingezet:

- Verhuur op basis van de Leegstandswet.
- Bruikleen (anti-kraak).
- Voortgezet gebruik door verkoper.

Bij verhuur op basis van de leegstandswet geldt niet de huurbescherming van normale verhuur, waardoor het geschikt is voor tijdelijke verhuur van provinciaal vastgoed. Aan het einde van het huurcontract moet de huurder bijvoorbeeld de woning verlaten en wordt lege en schone oplevering gegarandeerd. Voor woningen in eigendom van de provincie wordt het principe van de leegstandswet zoveel mogelijk toegepast. Vanwege de langere oplevertermijn

wordt deze vorm alleen gebruikt als zeker is dat de opstal langer in eigendom blijft. Er wordt een marktconforme huurprijs gehanteerd.

Bij bruikleen is uitgifte van het recht op gebruik van provinciale grond niet gebonden aan een tegenprestatie. De contractduur is contractueel vastgelegd. De opleveringstermijn is 1 maand, dat geeft de provincie de vrijheid bij verkoop de opstal snel te leveren. Meestal betreft dit een maatregel ter voorkoming van kraken.

Duurzaam beheer

Wanneer de provincie gronden aankoopt ten behoeve van infrastructuur zal de doelstelling over het algemeen zijn om deze gronden in duurzaam eigendom te behouden. Dit ten behoeve van het beheer van de wegen. In deze gevallen zal na de betreffende verwerving het provinciale doel worden gerealiseerd, waarna de gronden in provinciaal eigendom blijven en in het kader van het wegbeheer worden beheert.

Verkopen

De verkoop van provinciale gronden is gebaseerd op drie mogelijke argumenten:

- De gronden zijn getransformeerd naar de beoogde functie en het beheer van gronden is in betere handen bij derden.
- De gronden worden ingezet als ruilgrond en betrokken in een koop-verkoopovereenkomst.
- De gronden zijn overtollig en worden actief verkocht.

De provincie kan verschillende methoden gebruiken voor het verkopen van grond en vastgoed:

- Onderhandse verkopen
- Verkopen via openbare inschrijving
- Verkopen via een makelaar
- Verkopen via veiling
- Verkopen via huurkoop- of pachtkoopconstructie

Bij onderhandse verkopen wordt de grond direct verkocht aan een geïnteresseerde partij zonder dat derden de mogelijkheid hebben gekregen deze grond te kopen. Deze methode is alleen bij uitzondering te gebruiken. Normaliter worden gronden openbaar en transparant te koop aangeboden. De provincie kan deze methode toepassen wanneer het in haar eigen belang is om dit te doen. De uitzonderingen zijn:

- of een perceel is minimaal voor 75% ingesloten door een eigenaar (exclusief wegen en waterwegen)
- of een perceel is kleiner dan 1 ha
- of op de grond rust een juridische verkoopverplichting.
- of gronden worden betrokken in een ruil, waarbij de provincie gronden kan verkrijgen die bijdragen aan doelen van een programma of project of dat met vervreemding wordt bijgedragen aan de realisatie van provinciale beleidsdoelen.

In de voorkomende gevallen kan onderhands tegen de marktwaarde worden verkocht. Bij verkopen via openbare inschrijving deze methode wordt de grond openbaar te koop aangeboden. Belangstellenden kunnen met een inschrijving bieden op het perceel. Het perceel wordt vervolgens gegund aan degene die het beste scoort op de in de inschrijving gestelde indicatoren. Dit kan bijvoorbeeld zijn de hoogst geboden prijs. De provincie kan ervoor kiezen om na inschrijving uiteindelijk niet tot verkopen over te gaan, wanneer er bijvoorbeeld te weinig is geboden. Dit is het zogenaamde gunningsvoorbehoud.

De inschrijving van natuurgronden worden altijd kwaliteitseisen meegegeven omtrent de toekomstige eigenaar en het natuurbeheer, waaraan de bieding moet voldoen. De kwaliteitseisen hebben betrekking op de wijze van beheer, passend bij het type natuur dat het betreft. De kwaliteitseisen worden toegelicht in de inschrijving en de inschrijver dient de wijze waarop wordt voldaan aan de kwaliteitseisen, toe te lichten in een beheerplan. Bij de verkoop van deze gronden 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. Binnen de grondstrategie kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan de koper.

Bij verkopen via een makelaar wordt de grond en/of het vastgoed in de verkoop gezet bij een makelaarskantoor. Bij de keuze voor een makelaarskantoor wordt naar de kwaliteit van dienstverlening gekeken. Doorgaans worden meerdere makelaars gevraagd te offeren alvorens een opdracht tot verkoop wordt verstrekt. Belangstellenden kunnen contact opnemen met het makelaarskantoor en een-op-een-onderhandelingen voeren voor de aankoop van de grond en / of het vastgoed.

Bij verkopen via veiling wordt de grond of het vastgoed via een veilingkantoor aangeboden. In een veilingssessie wordt de grond en/of het vastgoed altijd verkocht, hetzij via opbod of afslag. Dit kan ook via een online veilingssite.

Het komt voor dat een belangstellende voor de grond wel bereid is te kopen, maar nog niet over de benodigde financiële middelen beschikt. De provincie kan in dat geval besluiten de grond in huur of pacht uit te geven, waarmee de huurder of pachter het recht heeft de grond na afloop van de contractperiode te kopen, een zogenaamde huurkoop of pachtkoop constructie. Zolang de grond nog niet is gekocht, valt de verhuur of uitgifte in pacht onder het tijdelijk beheer.

Overige instrumenten / grondstrategieën

Een aantal instrumenten past binnen het grondbeleid, maar valt niet onder de hiervoor toegelichte instrumenten en strategieën. Het betreft voornamelijk instrumenten die vaak worden ingezet in stedelijke gebiedsontwikkeling. Hoewel hier niet de belangrijkste doelstelling ligt van provinciaal grondbeleid, behoort het toepassen ervan wel tot de mogelijkheden voor het bereiken van provinciale doelen. Het betreft:

- Grondexploitatie: de provincie participeert in een grondexploitatie waarin grond wordt gekocht, getransformeerd en vervolgens met een nieuwe functie / bestemming wordt uitgegeven voor opstalontwikkeling.
- Kostenverhaal: de provincie past kostenverhaal toe conform de Wro waar zij het bevoegd gezag is van een ruimtelijk plan (met bouwplan), maar geen sprake is van eigen grondbezit.
- Verevening: binnen een programma kunnen winstgevend en verlieslatende projecten met elkaar gesaldeerd worden.
- Grondbank: het aanhouden van een strategische grondvoorraad ten behoeve van toekomstige beleidsdoelen.
- Revolving fund: het inzetten van middelen met de intentie om de initiële inzet uiteindelijk terug te krijgen. Wanneer de inzet terug wordt ontvangen, kan deze opnieuw ingezet worden. De middelen worden beheerd in een fonds. Provincie Overijssel kent een gelijknamige opgave, waarbij dit principe wordt toegepast.

Bijlage 2 – Besluit PS/2018/984

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 11 december 2018 - kenmerk 2018/0523028, en zoals door Provinciale Staten geamendeerd op 23 januari 2019

overwegende

- dat het aan Provinciale Staten is om algemene richtinggevende kaders vast te stellen;
- dat het van belang is door de snel veranderende omstandigheden in de fysieke leefomgeving om voor de realisatie van provinciale doelen sneller, meer flexibel en adequater aan de hand van grondstrategieplannen (op programma- en projectniveau) de mogelijkheden van grondbeleid te kunnen toepassen;
- dat het opstellen van grondstrategieplannen op programma- en projectniveau bij Gedeputeerde Staten is belegd, als uitvoerend verantwoordelijke;
- dat de toepassingsmogelijkheden van het grondbeleid door Gedeputeerde Staten, als uitvoerend verantwoordelijke, worden ingekaderd met de door Provinciale Staten vastgestelde basis- en handelingsprincipes;
- dat de kaders zijn bedoeld om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, optimale doelrealisatie met de bezittingen te bewerkstelligen, alle partijen die zaken doen met de provincie gelijk te behandelen en daarbij zakelijk en niet naïef te zijn in het provinciale optreden.

besluiten:

1. de Nota Grondbeleid 2018 vast te stellen, betreffende de algemene richtinggevende kaders en basis- en handelingsprincipes voor de toepassingsmogelijkheden van grondbeleid, met als doelen:
 - a. dat Gedeputeerde Staten de grondinstrumenten voor grondbeleid kunnen inzetten;
 - b. dat de inzet van de grondinstrumenten plaatsvindt met inachtneming van de basis- en handelingsprincipes;
 - c. dat Gedeputeerde Staten steeds voor specifieke beleidsdoelen een besluit kunnen nemen over de wijze van inzet van de grondinstrumenten (zijnde de grondstrategieën);
2. in te stemmen over de wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten jaarlijks informeert over de stand van zaken, namelijk door middel van de Meerjaren Investeringsprognose Grondzaken (MIG), als bijlage bij het Jaarverslag;
3. dat aan de Nota Grondbeleid 2018 in het kader van openbaar en transparant handelen wordt toegevoegd: dat 2x jaar bij de Monitor een overzicht openbaar wordt gemaakt van de onderhandse (niet openbare) grondverkopen, onder vermelding van de oppervlakte en de koopprijs.

Zwolle, 23 januari 2019

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

griffier,