



Grond om te verbinden

Nota grondbeleid 2022 Provincie Overijssel

eenheid Publieke Dienstverlening
team Grondzaken
Christine van Grunsven
Marcel Eektimmerman



Vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2022
Besluitnummer PS: 2022/1108456
Registratiekenmerk EDO: 2022/0171732
Documentnummer EDO: 6729280

Colofon

Uitgave

Provincie Overijssel

Datum

28 september 2022

Auteurs

Christine van Grunsven
Marcel Eektimmerman

Inlichtingen bij

Marcel Eektimmerman
Eenheid Publieke Dienstverlening, team Grondzaken
Telefoon: 8419 / 06 10704744
E-mail: m.eektimmerman@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

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1 Relevante achtergrondinformatie	5
1.2 Waarom deze nota grondbeleid?.....	5
1.3 Leeswijzer.....	6
2. Context van het provinciale grondbeleid.....	7
2.1 Provinciaal belang	7
2.2 De Omgevingsvisie	7
2.3 Positie van het grondbeleid.....	7
3. Bestuurlijke bevoegdheden.....	9
3.1 Afbakening publiek en privaat handelen.....	9
3.2 Bevoegdheden van het provinciale bestuur.....	9
3.3 Bestuurlijke besluiten rondom grond	10
3.3.1 Algemene uitleg bestuurlijk besluiten	10
3.3.2 Bestuurlijke besluiten aan de hand van het Programma Ontwikkelopgave Natura2000 als voorbeeld	11
3.4 Beslissingen over inzet grondbeleid en grondinstrumenten	12
3.4.1 Provinciaal belang.....	12
3.4.2 Aspect van tijd/fasering	12
3.5 Besluitvormende documenten grondbeleid en grondinstrumenten	13
3.5.1 Nota Grondbeleid (2022)	13
3.5.2 Beleidsvoorstel.....	13
3.5.3 Grondstrategie	14
3.5.4 Realisatieplan Grond.....	14
3.5.5 Uitvoeringskader	15
4. Wettelijke kaders voor provinciaal grondbeleid.....	16
4.1 Huidige wet- en regelgeving.....	16
4.1.1 Context	16
4.1.2 Europese wet- en regelgeving	16
4.1.3 Nationale wet- en regelgeving.....	17

4.1.4 Relevante rechtspraak	19
4.2 Toekomstige wet- en regelgeving	20
5. Basis- en handelingsprincipes van het grondbeleid	21
5.1 Basisprincipes met betrekking tot provinciaal grondbeleid	21
5.2 Handelingsprincipes met betrekking tot provinciaal grondbeleid	22
6. Grondbeleid en grondinstrumenten.....	25
6.1 Onderscheid grondbeleid.....	25
6.2 Grondinstrumenten.....	26
6.2.1 Faciliterende grondinstrumenten.....	26
6.2.2 Actieve grondinstrumenten.....	27
6.2.3 Grondinstrumenten tijdelijk beheer	29
6.2.4 Grondinstrumenten voor verkoop	30
6.2.5 Overige Grondinstrumenten	31
6.3 Inzet van grondinstrumenten aan de hand van een voorbeeld.....	32
6.4 Waarderingen in relatie tot grondbeleid en grondinstrumenten	32
7. Financiële verantwoording en risicobeheersing.....	34
7.1 Inzet van Grondbeleid vereist verantwoording	34
7.2 Balanswaardering grond en vastgoed.....	34
7.2.1 Balanswaardering grondvoorraad	34
7.2.2 Treffen van een voorziening.....	35
7.2.3 Risicobeheersing	35
7.3 Algemene Reserve Grond (ARG).....	36
Bijlage 1 Nadere beschrijving Grondinstrumenten	38

1. Inleiding

1.1 Relevante achtergrondinformatie

De Provincie Overijssel is een mooie provincie om in te wonen, te werken en te leven. Op dit moment zijn er stevige provinciale beleidsopgaven. Denk hierbij onder meer aan klimaatverandering, de stikstofproblematiek en de woningbouwopgave. Opgaven die gevolgen kunnen hebben voor de manier van wonen, werken en leven die we nu gewend zijn. Het is nodig dat we beleid ontwikkelen en uitvoeren om deze grote opgaven aan te pakken. Dat doen we samen met medeoverheden, belangenorganisaties, grondeigenaren, ondernemers en inwoners.

Voor het uitvoeren van beleid en het realiseren van opgaven zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Bij het maken van beleid wordt hier al rekening meer gehouden. Denk hierbij onder meer aan beleidsregels, verordeningen, vergunningen, samenwerkingsverbanden, subsidieregelingen, etc. Maar ook grondinstrumenten kunnen een belangrijk middel zijn om opgaven te realiseren. Zo koopt de provincie bijvoorbeeld landbouwgronden om provinciale opgaven mee te realiseren (zie hiernaast). Het grondinstrumentarium komt verderop in deze nota uitgebreid aan bod.

Om als provinciale overheid grondinstrumenten in te kunnen zetten, is grondbeleid nodig. Dit is onder andere het gevolg van wet- en regelgeving. De vorige Nota Grondbeleid is door Provinciale Staten vastgesteld op 23 januari 2019 (PS-kenmerk PS/2018/984). Dit is de Nota Grondbeleid 2022 en vervangt de vorige.

Provinciaal grondeigendom

De provincie heeft grond in eigendom verspreid over de gehele provincie. In totaal betreft het (per 31.12.2021) ongeveer 5.800 hectare. Dit is gelijk aan ongeveer 1,8% van de totale oppervlakte van onze provincie.

Een groot deel van deze gronden noemen we structureel eigendom. Dat zijn gronden onder de provinciale wegen, waterlopen of onder het provinciale vastgoed (zoals het provinciehuis). Het eigendom is structureel vanwege de provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en onderhoud (dit is ongeveer 2.750 hectare).

Daarnaast hebben we projectgronden. Deze worden rechtstreeks ingezet om de opgaven van een programma of project te realiseren. Het gaat op dit moment vooral om natuur en infrastructuur.

Ruilgronden worden aangekocht om in te kunnen zetten als compensatie. Hierdoor kunnen 1 op 1 ruilingen of kavelruilen worden gerealiseerd, waardoor de opgaven van een programma of project mogelijk worden gemaakt.

Restgronden zijn gronden die buiten de grenzen van programma's of projecten liggen en die niet gebruikt worden als ruilgrond. Deze gronden zijn niet meer nodig en worden uiteindelijk actief verkocht.

1.2 Waarom deze nota grondbeleid?

Provinciaal grondbeleid is geen doel op zich en kent het ruimtelijke beleid als input. De bevoegdheden om te besluiten over het provinciale grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten liggen bij Provinciale Staten (PS) en het college van Gedeputeerde Staten (GS). In deze Nota Grondbeleid 2022 is de relatie met het ruimtelijke beleid beschreven. Ook is aangegeven hoe de bevoegdheden en de verhoudingen zijn van PS en GS bij besluitvorming over provinciaal grondbeleid. Daarbij wordt ook aangegeven welke documenten bij de inzet van het grondbeleid en de grondinstrumenten een rol spelen.

Wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving en de gevolgen van gerechtelijke uitspraken spelen een belangrijke rol. Zo heeft De Hoge Raad op 26 november 2021 een arrest gewezen dat nadere eisen stelt aan onderhandse (1-op-1) verkoop van onroerende zaken door overheden (het zogenaamde Didam-arrest met kenmerk ECLI:NL:HR:2021:1778). In deze Nota Grondbeleid 2022 worden de gevolgen hiervan verwerkt.

Het grondbeleid van de provincie en de beschikbare grondinstrumenten zijn er om van toegevoegde waarde te (kunnen) zijn bij de realisatie van de provinciale opgaven. Het is dus nodig om steeds in de gaten te houden of dit beleid en deze instrumenten nog toereikend zijn. In deze Nota Grondbeleid 2022 zijn de grondinstrumenten – en de voorwaarden waaronder ze ingezet kunnen worden – duidelijker in beeld gebracht.

Door trends en ontwikkelingen en om in te kunnen spelen op snel veranderende omstandigheden is flexibiliteit van de provincie belangrijk. Een aantal grote maatschappelijke opgaven wordt bijvoorbeeld nu uitgewerkt via de GebiedsGerichte Aanpak stikstof (GGA) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied en Provinciaal Programma Landelijk Gebied (NPLG en PPLG). Daar hoort een robuust grondbeleid bij zoals in voorliggende Nota Grondbeleid 2022 is aangegeven.

1.3 Leeswijzer

Dit document is de Nota Grondbeleid 2022 van de Provincie Overijssel.

- In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat de context is van het provinciale grondbeleid. Hier wordt beschreven welke relaties het grondbeleid heeft met de andere beleidsterreinen van de provincie.
- In hoofdstuk 3 worden de rollen en bevoegdheden van PS en GS uitgelegd en welke besluiten en documenten van belang zijn. Hierbij wordt eveneens aangegeven hoe dit in de praktijk werkt.
- In hoofdstuk 4 wordt uitgelegd welke wet- en regelgeving bepalend zijn voor het provinciale grondbeleid.
- In hoofdstuk 5 wordt aangegeven wat de basis- en handelingsprincipes zijn van de provincie als het gaat om grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten.
- In hoofdstuk 6 zijn de beschikbare grondinstrumenten opgenomen met de condities waaronder deze kunnen worden ingezet.
- In hoofdstuk 7 komt de financiële verantwoording en het risicomanagement aan bod.

2. Context van het provinciale grondbeleid

2.1 Provinciaal belang

Het provinciale belang speelt voor het grondbeleid een wezenlijke rol. Het grondbeleid is namelijk geen doel op zich. Op het hoogste niveau uit zich het provinciale belang in de 7 kerntaken van de provincie. Van daaruit zijn er visies, ambities en volgen Beleidsvoorstellen. Telkens vindt, afhankelijk van het provinciale belang, de afweging plaats of de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten van toegevoegde waarde kunnen zijn om opgaven te realiseren. PS besluit hierover via Beleidsvoorstellen (zie verder hoofdstuk 3). Afhankelijk van de fasering van de planuitwerking en de voortgang, kunnen inzichten wijzigen en vindt een nieuwe afweging plaats.

2.2 De Omgevingsvisie

Omdat grondbeleid in het fysieke domein plaatsvindt, is het provinciale beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving van belang. Vanuit haar publieke rol en vanuit bovengenoemde kerntaken legt de provincie haar visie en ambities vast op het gebied van thema's zoals klimaatbestendigheid, energie, wonen, economie, duurzaamheid, mobiliteit en gezondheid. De ruimtelijke vertaling hiervan (in de fysieke leefomgeving) is uitgewerkt in de Omgevingsvisie¹.

Op het moment van schrijven van deze nota wordt gewerkt aan een nieuwe Omgevingsvisie met bijbehorende verordening. Dit is nodig om de urgente opgaven binnen voornoemde thema's op de juiste manier een plek te geven. Het fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie en de actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening 2022 worden voor vaststelling later dit jaar aan PS voorgelegd. De planning is om in het voorjaar van 2024 de nieuwe Omgevingsvisie vast te laten stellen (zie ook: [Op weg naar een nieuwe Omgevingsvisie - Provincie Overijssel](#)).

2.3 Positie van het grondbeleid

Vanuit het belang van de provincie en haar ambities, die onder meer tot uiting komen in de Omgevingsvisie, volgen concrete opgaven in programma's en projecten. Voor de realisatie van de opgaven zijn diverse instrumenten beschikbaar. Voor de opgaven met een ruimtelijke component bestaat de mogelijkheid het provinciale grondbeleid toe te passen.

Het grondbeleid omvat het geheel van aankopen, bezitten, beheren, (her)ontwikkelen en verkopen van gronden en vastgoed en de instrumenten die daarmee samenhangen met de condities waaronder ze inzetbaar zijn.

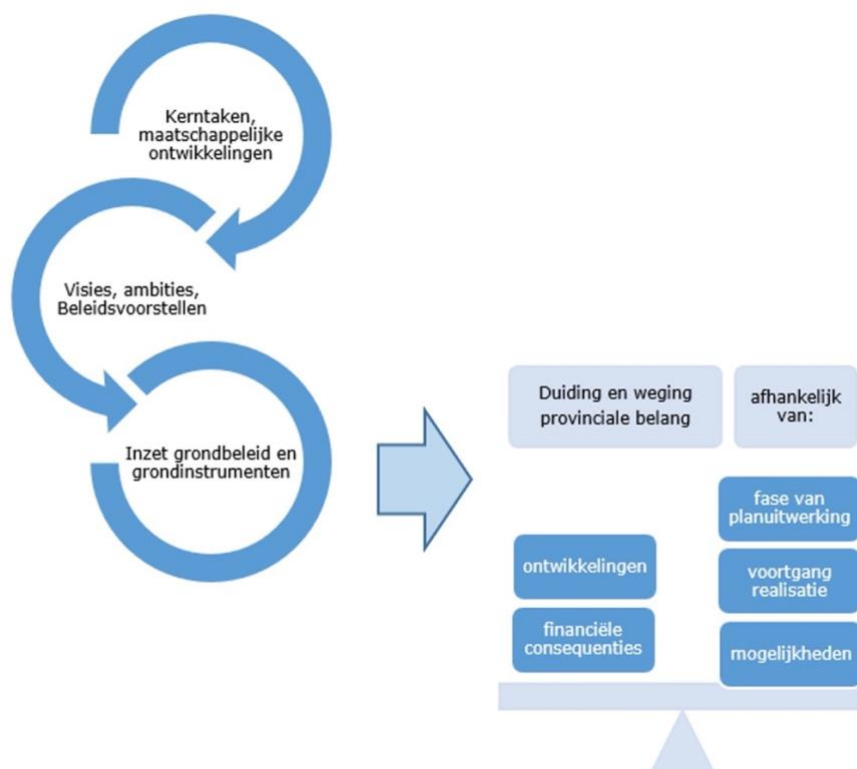
¹ [Omgevingsvisie Overijssel - Provincie Overijssel](#): De Omgevingsvisie omschrijft de visie van de provincie Overijssel op de ruimte in Overijssel. Daarbij kijken we vooral naar zaken als ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer en vervoer, ondergrond en natuur. In de Omgevingsverordening staan de regels die bij deze plannen en ideeën gelden. Gemeenten gebruiken deze regels bij het maken van hun bestemmingsplannen.

Grondbeleid kent een publiek en een privaat deel. Aan de publieke kant wordt grondbeleid voornamelijk ingevuld via de bevoegdheden uit de Wet ruimtelijke ordening en de Wet natuurbescherming. Voor de provincie gaat dit bijvoorbeeld over het vaststellen van een Provinciaal Inpassingsplan (PIP)² of een Natuurbeheerplan³.

Aan de private kant kan de provincie ervoor kiezen om actief te zijn op de grondmarkt om concrete opgaven voor programma's of projecten te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld door het aankopen van landbouwgronden, maar ook door het beïnvloeden van de functie en het gebruik (beheer) van gronden zonder deze aan te kopen via het vastleggen van kwalitatieve verplichtingen en kettingsbedingen. Dit zijn voorbeelden van grondinstrumenten.

Het grondbeleid is nadrukkelijk een middel en geen doel op zich. Het provinciale grondbeleid staat ten dienste van de inhoudelijke beleidsterreinen van de provincie. In tegenstelling tot andere beleidsnota's gaat de Nota Grondbeleid daarom niet over inhoudelijke doelstellingen. De Nota Grondbeleid geeft de context, randvoorwaarden en spelregels voor de inzet van de beschikbare grondinstrumenten en wordt daarmee gepositioneerd als een zelfstandig beleidsterrein.

Context van het provinciale grondbeleid schematisch weergegeven:



2 Een inpassingsplan is een bestemmingsplan van provincie of Rijk (op grond van de Wet ruimtelijke ordening – Wro), waarmee de bestemming van een bepaald gebied juridisch kan worden vastgelegd. Deze mogelijkheid bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008.

3 Het Natuurbeheerplan (NBP) is een beleidskader voor het provinciale natuurbeleid. In het NBP begrenzen en beschrijven provincies de gebieden en de doelen qua beheer en ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Hiervoor kunnen beheerders subsidie krijgen.

3. Bestuurlijke bevoegdheden

3.1 Afbakening publiek en privaat handelen

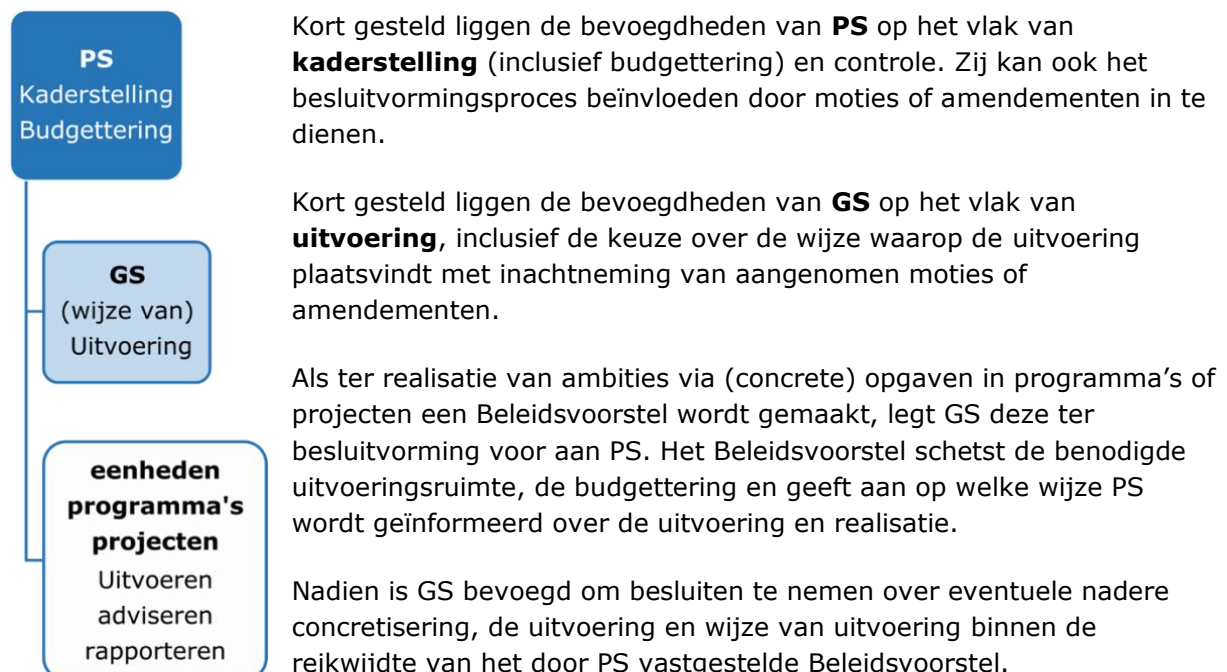
Voor het publiek en privaat handelen door overheden is Europese en nationale wet- en regelgeving van belang. Publieke bevoegdheden met gevolgen voor burgers/ondernemers vloeien bijvoorbeeld voort uit concrete wetten. Denk aan de bevoegdheid voor het vaststellen van een Provinciaal InpassingsPlan (PIP) vanuit de Wet ruimtelijke ordening, of het verstrekken of intrekken van een natuurvergunning vanuit de Wet natuurbescherming.

Voor het privaat handelen gelden voor overheden als basis dezelfde Europese en nationale wet- en regelgeving als voor eenieder. Voor overheden gelden daarnaast aanvullend nog aspecten zoals de Europese regelgeving rondom staatssteun en de Algemene wet bestuursrecht. Dit maakt dat de mogelijkheden voor het toepassen van grondbeleid en grondinstrumenten aan specifieke regels zijn gebonden.

De Nota Grondbeleid schetst de kaders waarbinnen de inzet van grondinstrumenten op de juiste manier kan plaatsvinden. Deze nota is daarmee het fundament voor toepassing van provinciaal grondbeleid.

3.2 Bevoegdheden van het provinciale bestuur

Als het gaat om het provinciale grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten zijn bestuurlijke besluiten nodig. Daarbij zijn de bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen van belang. Diverse wetgeving regelt de bevoegdheden van PS en GS. Denk aan de Provinciewet, maar ook de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk wetboek.



Bevoegdheden en posities in een schema weergegeven

3.3 Bestuurlijke besluiten rondom grond

3.3.1 Algemene uitleg bestuurlijk besluiten

Vanuit de bevoegdheid om te besluiten over kaderstelling, dient de Nota Grondbeleid door PS te worden vastgesteld.

Aangezien het provinciale grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten en grondeigendom geen doel op zich is, is voor de inzet ervan via inhoudelijke Beleidsvoorstellen altijd aanvullende c.q. expliciete besluitvorming nodig.

Vanuit de bevoegdheid om te besluiten over kaderstelling, inclusief budgettering, moeten inhoudelijke Beleidsvoorstellen door PS worden vastgesteld. In deze Beleidsvoorstellen moet expliciet benoemd zijn in hoeverre en op welke wijze de inzet van provinciaal grondbeleid en grondinstrumenten onderdeel is van het voorstel. Dit vanwege het feit dat de inzet hiervan te allen tijde gepaard gaat met financiële consequenties en daarmee onderdeel is van de totale budgettering van het Beleidsvoorstel.

GS kan vervolgens binnen de reikwijdte van het door PS vastgestelde Beleidsvoorstel besluiten over de nadere uitwerking van de grondinstrumenten en de concrete budgettering daarvan.

Via het bevoegdhedenregister is de mandatering geregeld om ambtelijk tot daadwerkelijke uitvoering over te kunnen gaan.

Bij alle besluitvorming wordt ook vastgelegd hoe de informatievoorziening en verantwoording plaatsvindt.

3.3.2 Bestuurlijke besluiten aan de hand van het Programma Ontwikkelopgave Natura2000 als voorbeeld

Hieronder wordt geschetst op welke wijze de basis is ontstaan voor de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten voor het Programma Ontwikkelopgave Natura2000. Dit als volgt.

Besluitvorming PS: ↓	Vaststellen begrenzing uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura2000 binnen het NatuurNetwerk Nederland. Opgaven zijn hiermee begrensd. Instellen Uitvoeringsreserve EHS.
Besluitvorming GS: ↓	Opdracht geven voor Gebiedsanalyses en Natuurbeheerplannen. Opdracht geven voor PIP's en Inrichtingsplannen. Opdracht geven voor Grondstrategie en Realisatieplannen Grond ⁴ .
Ambtelijk: ↓	Uitvoering via programmteam en projectteams inclusief grondzaken. Uitvoeren, adviseren, rapporteren.
Besluitvorming GS: ↓	Vaststellen Gebiedsanalyses en Natuurbeheerplannen. Vaststellen Inrichtingsplannen. Vaststellen Grondstrategie en Realisatieplannen Grond. Rapporteren aan PS via voortgangsrapportage Ontwikkelopgave en de MIG ⁵ . Besluiten over inzet Gedoogplicht Wnb ⁶ .
Besluitvorming PS:	Vaststellen PIP's en Verzoekbesluiten oteigening.

De bevoegdheden van PS gaan over de kaderstelling en budgettering. Door de besluitvorming over de begrenzing en het instellen van de Uitvoeringsreserve is de basis gelegd voor de opgaven van het Programma Ontwikkelopgave Natura2000.

Deze basis is de input voor verdere planuitwerking, de Grondstrategie, maar geeft ook het vertrekpunt voor uitvoering. De bevoegdheden van GS leiden tot besluiten om per projectplannen uit te werken. Ook om binnen de reikwijdte van het PS-besluit via Realisatieplannen Grond de grondopgaven en budgettering per Natura2000-project nader vast te leggen.

Ambtelijk kan via het proces van planuitwerking, vaststelling en uitvoering gewerkt worden aan de opgaven in de projecten om deze concreet gerealiseerd te krijgen binnen de reikwijdte van door PS en GS genomen besluiten.

Vanuit de betrokken projectteams en het programma wordt over de voortgang via GS aan PS gerapporteerd.

4 De term Realisatieplan Grond wordt in deze Nota Grondbeleid geïntroduceerd. Voorheen werd de term Verwervingsplan gebruikt. De praktijk laat zien dat juist ook andere grondinstrumenten (denk daarbij aan afspraken over zelfbeheer, het vestigen van kwalitatieve verplichtingen, of ruiling van gronden) aan de orde zijn. Verwerving is slechts synoniem voor aankoop. Een Realisatieplan Grond geeft duiding aan de opgaven voor grondzaken in directe relatie tot de opgaven van een project. Als bijvoorbeeld een aantal hectares natuur moet worden gerealiseerd (waartoe aan PS een Beleidsvoorstel is gedaan), wordt in beeld gebracht hoeveel gronden beschikbaar moeten komen om dat te realiseren. Daarbij worden de eigenaren, de percelen en de kosten van het tijdig beschikbaar krijgen van de benodigde gronden in het Realisatieplan Grond opgenomen. GS stelt binnen de reikwijdte van het eerdere PS-besluit het Realisatieplan Grond vast, waarna grondzaken kan uitvoeren. Verdere toelichting is opgenomen in paragraaf 3.4.

5 Uitleg van de MIG volgt in Hoofdstuk 7

6 Uitleg van de Wnb volgt in hoofdstuk 4.

3.4 Beslissingen over inzet grondbeleid en grondinstrumenten

De inzet van grondbeleid en grondinstrumenten is gerelateerd aan de provinciale ambities en opgaven in de fysieke leefomgeving en afhankelijk van het belang dat de provincie heeft. Daarmee is de inzet niet statisch. Of anders gezegd kan de inzet per programma of project variëren. Dat gaat enerzijds over de rol die de provincie inneemt en anderzijds over welke grondinstrumenten worden ingezet. Dit vraagt telkens bij de beleidsvorming om afwegingen.

3.4.1 Provinciaal belang

Zo is het maatschappelijke belang, uit het oogpunt van verkeersveiligheid en/of doorstroming, op voorhand zodanig groot, dat een nieuw wegtracé als dwingende opgave wordt bestempeld. Ook de ontwikkelopgave Natura 2000 is een dwingende opgave voor herstel van de natuur.

Via besluiten om een bestemmingsplan of PIP op te stellen, wordt de ruimtelijke inpassing geborgd. Dit leidt ertoe, dat wanneer het strikt noodzakelijk is, de daarvoor in aanmerking komende gronden voor onteigening kunnen worden aangewezen, waarvoor een verzoekbesluit tot onteigening moet worden genomen.

Eén en ander betekent dat actief grondbeleid wordt ingezet met bijbehorende grondinstrumenten, uitgewerkt in een Realisatieplan Grond. Het gaat dan concreet over grondaankopen op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening. Ook over het aankopen van ruilgronden om als compensatie te kunnen aanbieden. In het uiterste geval, als de pogingen om tot minnelijke overeenstemming te komen hebben gefaald, zal de onteigeningsprocedure worden doorgezet.

3.4.2 Aspect van tijd/fasering

Afhankelijk van de tijd c.q. fasering van een programma of project, kunnen het in te zetten grondbeleid en de in te zetten grondinstrumenten variëren (het provinciale belang speelt daarbij ook een rol). Zo is het denkbaar dat voor een provinciale opgave eerst met stimulerende instrumenten zoals een subsidie wordt gepoogd tot realisatie te komen (geen grondbeleid of passief grondbeleid). En pas later – afhankelijk van het succes – grondinstrumenten worden ingezet om tot aankoop over te gaan (actief grondbeleid). Een Grondstrategie en Realisatieplan Grond voor een dergelijke provinciale opgave kunnen daarom inhoudelijk wijzigen, waartoe steeds besluitvorming van GS nodig is (met inachtneming van de reikwijdte van genomen PS-besluiten).

3.5 Besluitvormende documenten grondbeleid en grondinstrumenten

Hieronder is in beeld gebracht welke documenten aan de orde zijn als het gaat om de besluiten over de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten voor het realiseren van provinciale opgaven. Per document wordt kort aangegeven wat de betekenis/doel is van het document. Ook of GS en/of PS bevoegd is besluiten te nemen. De documenten kennen samenhang en staan daarom niet geheel op zichzelf.

3.5.1 Nota Grondbeleid (2022)

- Betekenis / doel:** De Nota Grondbeleid zorgt voor algehele kaderstelling om provinciaal grondbeleid te kunnen toepassen. Het geeft inzicht in de randvoorwaarden om grondinstrumenten te kunnen inzetten. De inzet is erop gericht om daarmee een bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van provinciale opgaven. In de Nota staat beschreven welke aspecten van belang zijn om grondbeleid en grondinstrumenten in te kunnen zetten en hoe de besluitvorming hieromtrent is, zowel om te kunnen starten met de uitvoering als gedurende de periode van uitvoering. De inhoudelijke opgaven worden vastgelegd door besluitvorming over Beleidsvoorstellen vanuit de verschillende provinciale eenheden, programma's en projecten. Het aspect grondbeleid en grondinstrumenten wordt daarin meegenomen. De Nota Grondbeleid is aan verandering onderhevig onder meer door wijziging in wet- en regelgeving. De Nota Grondbeleid is een openbaar document.
- Bevoegdheid:** Vaststelling door PS.

3.5.2 Beleidsvoorstel

- Betekenis / doel:** Een Beleidsvoorstel is een inhoudelijk voorstel, waarmee een provinciale ambitie concreet wordt gemaakt naar een provinciale opgave. Beleidsvoorstellen komen vanuit de beleidseenheden, programma's of projecten. Daar waar een ruimtelijke opgave aan de orde is, is er vaak een directe relatie met de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten. De behoefte of noodzaak om tot deze inzet te komen, wordt in het Beleidsvoorstel meegenomen. Het Beleidsvoorstel gaat gepaard met een investeringsvoorstel (benodigde financiële middelen en dekking daarvan) en – als aan de orde is – expliciete vermelding van benodigde inzet van grondbeleid en grondinstrumenten (mede vanwege de financiële consequenties). Verdere concretisering daarvan volgt via een Grondstrategie en een Realisatieplan Grond. Als de provinciale opgave wijzigt of wordt uitgebreid, is een nieuw of aanvullend Beleidsvoorstel nodig. Een Beleidsvoorstel is een openbaar document.
- Bevoegdheid:** Vaststelling door PS.

3.5.3 Grondstrategie

- Betekenis / doel:** Als voor de uitvoering van een Beleidsvoorstel en de realisatie van een specifieke provinciale opgave de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten aan de orde is, wordt een Grondstrategie voor die opgave opgesteld. De Grondstrategie is te bestempelen als een Plan van Aanpak op hoofdlijnen met aspecten die voor alle onderliggende Realisatieplannen Grond gelden.
- Een Grondstrategie gaat over de (wijze van) uitvoering en beschrijft de rol die de provincie inneemt (faciliterend of actief), het belang dat de provincie heeft, de wijze van vertaling van de ruimtelijke opgave, welke grondinstrumenten worden ingezet en de wijze waarop dat gebeurt (de strategie). Uiteraard gaat dit gepaard met een beschrijving van de aard en omvang van de opgaven en de kaders en randvoorwaarden die in acht genomen moeten worden. Naar gelang de fasering van een programma of project en de voortgang van de realisatie kan de Grondstrategie op inhoud worden bijgesteld.
- Een Grondstrategie is een openbaar document.
- Bevoegdheid:** Vaststelling GS met in achtneming van voorgaand PS-besluit (over Beleidsvoorstel).

3.5.4 Realisatieplan Grond

- Betekenis / doel:** Wanneer een Beleidsvoorstel met inzet van grondbeleid en grondinstrumenten wordt vastgesteld en in uitvoering wordt genomen, volgt eerst een Grondstrategie (plan van aanpak op hoofdlijnen). Om concreter in beeld te brengen op welke wijze de grondinstrumenten nodig zijn of bij kunnen dragen om de opgave te realiseren, wordt een Realisatieplan Grond opgesteld.
- Een Realisatieplan Grond beschrijft concreet de grondopgave die voortvloeit uit het Beleidsvoorstel. Het plan is een concretere vertaling van de Grondstrategie naar het niveau van een individueel gebied of project. Het geeft duiding van de hoeveelheid hectares grond waar het over gaat, om hoeveel dossiers en welke grondeigenaren het gaat, welke grondinstrumenten worden ingezet in de dossiers en hoe dat wordt aangepakt (de strategie). Tot slot bevat een Realisatieplan Grond altijd een kostenraming in relatie tot de grondopgave. Als de opgave wijzigt of de kostenraming niet meer toereikend is, wordt een Realisatieplan Grond geactualiseerd.
- Een Realisatieplan Grond is een vertrouwelijk document. Dit vanwege persoonlijke en financiële gegevens en aspecten als positie en belangen die aan de orde zijn.
- Bevoegdheid:** Vaststelling GS in relatie tot de Grondstrategie en met in achtneming van voorgaand PS-besluit (over Beleidsvoorstel).

4. Wettelijke kaders voor provinciaal grondbeleid

4.1 Huidige wet- en regelgeving

4.1.1 Context

De Provincie Overijssel heeft de mogelijkheid om als publiekrechtelijk rechtspersoon privaatrechtelijk te handelen. Het aankopen, beheren en verkopen van grond en vastgoed is een privaatrechtelijke aangelegenheid. Dit betekent dat twee partijen op een basis van gelijkwaardigheid, vrijwillig een overeenkomst kunnen aangaan. Binnen deze privaatrechtelijke handelingsfeer is de provincie als overheidsinstantie nader gebonden aan geldende wet- en regelgeving. De voor het grondbeleid meest relevante en regelmatig voorbijkomende wet- en regelgeving (publiek- en privaatrechtelijk) is uiteengezet. Dat maakt de uiteenzetting hieronder niet volledig. Daarbij kan het ook gaan om rechtspraak die eenzelfde uitwerking kan hebben als wet- en regelgeving.

4.1.2 Europese wet- en regelgeving

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 als volgt.

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 staatssteunregels 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.

4.1.3 Nationale wet- en regelgeving

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, of een rol van betekenis speelt bij het provinciale 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.

De Wet stikstof stikstofreductie en natuurverbetering en de *Kaderrichtlijn Water* voor behoud van lucht- en waterkwaliteit.

De *Wet stikstof stikstofreductie en natuurverbetering* dateert van 10 maart 2021 met als doel tot wijziging te komen van de *Wet natuurbescherming* en de *Omgevingswet*. Dit is noodzakelijk geworden na vernietiging door de Raad van State van het Programma PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) d.d. 29 mei 2019. De strekking is om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en om de natuur in die gebieden te verbeteren.

Het *legalisatieprogramma PAS-meldingen* is op 28 februari 2022 ingegaan en gepubliceerd in de *Staatscourant*. In het programma staat hoe ondernemers met PAS-meldingen een vergunning krijgen en welke maatregelen nodig zijn voor het creëren van stikstofruimte. Binnen drie jaar na vaststelling van het programma moeten de maatregelen getroffen zijn waarmee legalisatie van alle PAS-meldingen mogelijk is.

De *Wet inrichting landelijk gebied* met regels voor de programmering, financiering en uitvoering van inrichting en beheer in het verband van gebiedsgericht beleid. Het staat naast het sector overstijgende instrumentarium van de ruimtelijke ordening en van het milieu- en waterbeleid.

De *Wet natuurbescherming* voor bescherming van biodiversiteit, bescherming van de in het kader van Europees natuurbeleid aangewezen Natura2000-gebieden, bescherming van planten- en diersoorten en bescherming van bos en houtopstanden. Deze wet is onder meer de basis voor vergunningverlening en grondinstrumenten als de gedoogplicht.

De *Wet ruimtelijke ordening* regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor deze plannen verantwoordelijk is.

De *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving (omgevingsvergunning).

De *Aanbestedingswet* met regels voor aanbesteden. Zo staat erin welke overheden moeten aanbesteden en hoe zij dat moeten doen.

De *Wet voorkeursrecht gemeenten* verplicht grondeigenaren bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. Dit geldt alleen voor grond waar een voorkeursrecht op is gevestigd. Een gemeente vestigt een voorkeursrecht, maar ook een provincie of het Rijk kan dat doen.

Het *Besluit begroting en verantwoording*: Gemeenten en provincies zijn altijd zelf verantwoordelijk voor hun financiële beheer. Maar ze moeten zich wel houden aan bepaalde financiële wetten en regels. Ook moeten ze transparant zijn over hun financiële gegevens. Er zijn regels voor het opstellen van financiële rapporten van gemeenten en provincies. Waaronder voor de begroting, meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening. Deze moeten correct, begrijpelijk en volledig zijn. Daarom laten gemeenten en provincies de jaarrekening controleren door een accountant. 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* 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. Als dat van toepassing is, ontstaat een belastingplicht.

De *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen* door het openbaar bestuur om uit te sluiten dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Deze wet geeft overheden de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen, met wie zij zakendoen, te screenen door een Bibob-onderzoek uit te voeren. Aangezien vastgoedtransacties regelmatig onder een vergrootglas liggen, is dit relevant voor het provinciale grondbeleid.

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

De *Crisis- en herstelwet* is tijdens de economische crisis (2007 – 2011) vormgegeven en is gericht op de versnelling van infrastructurele projecten. Hieronder vallen grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. Ook beoogde de wet een economische impuls te geven aan de bouwsector ten tijde van de kredietcrisis. De wet is inmiddels permanent geworden. Wanneer de provincie initiatieven ondersteunt via grondbeleid, kan deze wet worden gebruikt om de proceduredtijd te verkorten.

De *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* behelzen een aantal beginselen die ontstaan zijn uit rechtspraak (ook wel jurisprudentie genoemd) om de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger te regelen. Ze worden ook wel de spelregels van het bestuursrecht genoemd. Deze beginselen binden de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen.

De *Algemene wet bestuursrecht* valt onder het bestuursrecht. Dit rechtsgebied omvat alle bestuursactiviteiten van de overheid, ofwel alles wat de openbare bestuursorganen in ons land mogen doen. Een bestuursorgaan mag pas een handeling uitvoeren als deze onder het bestuursrecht valt en dus is toegestaan. De Algemene wet bestuursrecht omvat de regels die bestuursorganen in Nederland in acht moeten nemen bij het nemen van een besluit. Ook staan er regels in voor burgers. Het gaat om de regels die je in acht moet nemen als je een bezwaar, beroep of klacht wilt indienen. De benaming van de wet geeft het al aan: in de Algemene wet bestuursrecht staan alleen algemene procedureregels. Het gaat om procedureregels die voor alle besluiten gelden. In veel situaties gelden afwijkende en/of extra procedureregels. Deze regels zijn niet opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, simpelweg omdat deze wet anders veel te ingewikkeld en omvangrijk zou worden.

Het *Burgerlijk Wetboek* is een verzameling van wetboeken die regels bevatten over de verschillende (rechts)verhoudingen tussen personen. Het bestaat uit negen boeken.

1. Personen- en familierecht
2. Rechtspersonen (Nederlands rechtspersonenrecht)
3. Vermogensrecht in het algemeen
4. Erfrecht
5. Zakelijke rechten
6. Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht
7. Bijzondere overeenkomsten (inclusief 7A. Bijzondere overeenkomsten)
8. Verkeersmiddelen en vervoer
9. Internationaal privaatrecht

Diverse onderdelen van het Burgerlijk Wetboek zijn voor het provinciale grondbeleid van belang. Het gaat dan onder meer om contractenrecht, huurrecht en het pachtrecht. Het Burgerlijk Wetboek bevat de kaders waarbinnen privaatrechtelijke overeenkomsten tot stand kunnen komen.

4.1.4 Relevante rechtspraak

Wet- en regelgeving leidt tot besluiten van de overheid. En die besluiten kunnen leiden tot bezwaar en beroep van belanghebbenden. Denk aan de bevoegdheid van PS op grond van de Wet ruimtelijke ordening om een PIP vast te stellen. In de procedure richting vaststelling van het PIP hebben belanghebbenden de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen en in tweede instantie om bezwaar en beroep aan te tekenen. De Raad van State⁷ doet na een rechtszitting uiteindelijk uitspraak in deze zaken. Dergelijke uitspraken van rechtsorganen zijn bindend, zowel voor burgers als de overheid. En hebben daarmee dezelfde strekking c.q. werking als wet- en regelgeving. De uitspraken worden gepubliceerd en vaak ook door deskundigen nader geduid. Deze **rechtspraak**, ook wel **jurisprudentie** genoemd, is daarmee van belang voor het provinciale grondbeleid.

Jurisprudentie Onteigening

De Onteigeningswet gaat ver terug. Op grond van deze wet heeft de overheid de mogelijkheid om grondeigendom te ontnemen. Dit is een zeer ingrijpende aangelegenheid, waarover vele rechtszaken zijn gevoerd en gerechtelijke uitspraken zijn gedaan. Dat heeft geleid tot omvangrijke jurisprudentie en dus is het voor de inzet van provinciaal grondbeleid niet voldoende alleen de wettekst in acht te nemen.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur -> het zogenaamde Didam-arrest

Zoals in paragraaf 4.1.3 al is aangegeven, hangen de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur sterk samen met rechtspraak c.q. jurisprudentie.

⁷ De Raad van State is de hoogste rechtsprekende instantie die een uitspraak kan doen over een geschil tussen burger en overheid. Afhankelijk van de wet worden geschillen in escalerende volgorde voorgelegd aan de Rechtbank, het Gerechtshof en uiteindelijk de Hoge Raad. De Hoge Raad is het hoogste rechtscollege van ons land in civiele zaken, strafzaken en belastingzaken. De belangrijkste taak van de Hoge Raad betreft de cassatierechtspraak. Dit betekent dat de Hoge Raad beoordeelt of bij de uitspraken van lagere rechters (meestal gerechtshoven) de procedures en de procesregels juist zijn gevolgd en toegepast.

De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 een arrest gewezen dat nadere eisen stelt aan onderhandse (1-op-1) verkoop van onroerende zaken door overheden en daarmee gevolgen heeft voor het provinciale grondbeleid. Dit is het zogenaamde Didam-arrest (gepubliceerd met kenmerk ECLI:NL:HR:2021:1778).

De Hoge Raad stelt in het arrest, dat het gelijkheidsbeginsel, als één de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo uitgelegd moet worden, dat 1-op-1 verkoop van onroerende zaken niet zonder meer mogelijk is, als verwacht mag worden dat er meerdere (potentiële) gegadigden zijn. De positie van de overheid verschilt daarmee van die van een private partij op de private markt.

Dit heeft tot gevolg dat een tweetal handelingsprincipes uit ons provinciale grondbeleid wijzigen. De uitzonderingen om over te gaan tot 1-op-1 verkoop, zoals opgenomen in de vorige Nota Grondbeleid 2018, komen te vervallen. Ook de voorrangspositie van medeoverheden bij het afstoten van overtollig bezit komt te vervallen. Het Uitvoeringskader onderhandse verkoop, dat ter vaststelling aan GS wordt voorgelegd, zal de verdere jurisprudentie als gevolg van het Didam-arrest volgen.

De handelingsprincipes komen verder in paragraaf 5.2 aan bod.

4.2 Toekomstige wet- en regelgeving

Naast de al geldende wet- en regelgeving en rechtspraak wordt er de komende jaren relevante wet- en regelgeving aangepast of ingevoerd. 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 2023*) via de Invoeringswet wordt ingevoerd. Het doel van de wet is het omgevingsrecht inzichtelijker en voorspelbaarder 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. Zo zal bijvoorbeeld de Onteigeningswet opgaan in de Omgevingswet. Dit zal gevolgen hebben en nadere aandacht vragen. De provincie is al bezig met het voorbereiden van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Mogelijk is bij invoering van de Omgevingswet aanvullend beleid noodzakelijk.

5. Basis- en handelingsprincipes van het grondbeleid

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven in welke context het provinciale grondbeleid staat, hoe de besluitvorming om tot de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten te komen is geregeld en welke wet- en regelgeving van belang is. Dit leidt tot basis- en handelingsprincipes rondom het provinciale grondbeleid en de grondinstrumenten.

5.1 Basisprincipes met betrekking tot provinciaal grondbeleid

De basisprincipes kenmerken zich door de positie van het grondbeleid en de relatie met het provinciale belang. Ook kenmerkend is dat de basisprincipes rondom provinciaal grondbeleid met name in de fase van beleidsvorming en het maken van concrete Beleidsvoorstellen naar voren komt. De basisprincipes zijn als volgt.

1. Het **provinciale grondbeleid werkt ondersteunend** aan het inhoudelijke (omgevings)beleid. Het inhoudelijke (omgevings)beleid staat in relatie tot aan verandering onderhevige ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Er vindt **constant monitoring** plaats van de **ruimtelijke ontwikkelingen** en de kaders voor het provinciale grondbeleid worden hierop afgestemd.
3. In de voorfase van beleidsvorming wordt de (eventuele) **inzet van grondbeleid** en grondinstrumenten **actief afgewogen**.
4. Bij de uitvoering van beleid vindt continu de **afweging** plaats op welke **wijze grondbeleid** en grondinstrumenten kunnen bijdragen aan de realisatie van provinciale opgaven, zowel **ruimtelijk** als qua **fasering** van de planprocessen.
5. Vanuit het grondbezit wordt gekeken naar kansen om een **effectieve bijdrage** te leveren aan **ruimtelijke opgaven**.

De basisprincipes leiden ertoe, dat, afhankelijk van de context van een concreet Beleidsvoorstel, wordt gemotiveerd welk provinciaal belang er is, welke rol daarbij hoort, wat van andere actoren⁸ kan worden verwacht, welke (grond)instrumenten de provincie in kan zetten, binnen welke kaders dat kan en welke strategie wordt gevolgd. 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 zonder provinciale betrokkenheid, of zonder de inzet van provinciaal grondbeleid en grondinstrumenten.

Ook volgt uit de basisprincipes, dat, afhankelijk van de fasering van de planuitwerking (het gevolg van een Beleidsvoorstel met een ruimtelijke component), de provincie een of meerdere stappen terug kan zetten in het proces om haar eigen positie opnieuw te bepalen. De gevorderde uitvoering van een project kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om het belang van en de rol voor de provincie te herzien en bijvoorbeeld van een faciliterende naar een meer actieve aanpak te gaan. Dit kan dan ook gevolgen hebben voor de strategie en de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten.

⁸ Hiermee wordt bedoeld dat ook andere partijen een rol kunnen spelen. Denk aan andere overheden, maar ook terrein behorende organisaties, (agrarische) ondernemers en particulieren.

De basisprincipes en de consequenties hiervan maken dat de provincie in staat is om haar inzet aan te passen aan de (voortgang van de realisatie van de) opgaven en op die manier voortdurend keuzes te maken voor inzet van grondbeleid en grondinstrumenten die het beste aansluit.

5.2 Handelingsprincipes met betrekking tot provinciaal grondbeleid

Vanuit de positie van het grondbeleid en de wet- en regelgeving zijn principes te herleiden die gelden voor alle provinciale opgaven waarvoor grondbeleid en grondinstrumenten worden ingezet. De handelingsprincipes zijn als volgt.

1. **Grondbeleid, grondinstrumenten en grondbezit zijn middelen en geen op zichzelf staande doelen.**

Het provinciale grondbeleid is volgend op c.q. ondersteunend aan het inhoudelijke (omgevings)beleid. Dit inhoudelijke (omgevings)beleid is omschreven in de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening, provinciale programma's en projecten, inpassingsplannen en andere relevante plannen en documenten. Via Grondstrategieën en Realisatieplannen Grond wordt de benodigde inzet van het grondbeleid en grondinstrumenten tot uiting gebracht.

2. **Aankopen, tijdelijk in bezit houden en beheren en verkopen van gronden en gebouwen zijn geen op zichzelf staande doelen.**

Dit handelingsprincipe staat in directe relatie tot het eerste handelingsprincipe. Daarom wordt telkens afgewogen of aankopen, het in tijdelijk bezit houden en beheren of verkopen van (al dan niet ingerichte) gronden en gebouwen van toegevoegde waarde is om bij te dragen aan de realisatie van provinciale opgaven. Daarom is de provincie alert op de actualiteit van de Grondstrategieën en Realisatieplannen Grond. Als overtollig te bestempelen gronden en gebouwen worden verkocht.

3. **Doorkruisingsleer privaatrecht en publiekrecht.**

De overheid dient zich ook bij de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden te gedragen naar de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is juist aan de orde bij de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten waarmee de provincie zich op de private grondmarkt begeeft. De provincie kan dit niet toepassen, wanneer zij daardoor een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen⁹.

4. **De provincie stelt zich op het gebied van grondbeleid zakelijk op.**

De provincie is gericht op de zaak en niet op de persoonlijke interactie. Uiteraard is er in de contacten en communicatie met wederpartijen aandacht voor sociaal-economische factoren. Dit kan echter geen invloed hebben op de uiteindelijke zaak en daarom stelt de provincie zich zakelijk op als het gaat om de toepassing van grondbeleid en grondinstrumenten. Om willekeur te voorkomen zijn werkprocessen en werkwijzen eenduidig beschreven en wordt eenduidig gehandeld.

⁹ Doorkruisingsleer: De vraag is of een overheid altijd gebruik mag maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheid? Welke keus moet een overheid maken als haar publiekrechtelijke bevoegdheden ter beschikking staan, maar diezelfde doelen ook bereikt kunnen worden via de privaatrechtelijke weg? Allereerst moet worden nagegaan of de publiekrechtelijke regeling zelf toestaat dat het privaatrecht wordt gebruikt. Bepaalt de wet niets over het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden, dan gelden de criteria van de doorkruisingsleer die de Hoge Raad in het zogenaamde Windmill-arrest heeft geformuleerd. Aan de hand van criteria uit dit Arrest moet worden beoordeeld of de overheid haar publiekrechtelijke bevoegdheden moet gebruiken, dan wel mag kiezen om privaatrechtelijke bevoegdheden te gebruiken. Dit is vaak niet eenvoudig te bepalen.

5. **Ongeoorloofde staatssteun wordt te allen tijde voorkomen.**
Ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun spelen diverse factoren een rol. In relatie tot grondbeleid en grondinstrumenten dienen alle aspecten van relevante wet- en regelgeving (en jurisprudentie) in acht genomen te worden. In de uitvoering is financiële rechtmatigheid van groot belang. Daarom ligt aan alle transacties die de provincie aangaat een waardebeoordeling ten grondslag, uitgevoerd door een externe, onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Mede hierdoor kan aan vereisten van de Europese Staatssteunregels worden voldaan. Om de kwaliteit van waardebeoordelingen te borgen, toetst de provincie ieder taxatierapport c.q. waarde advies.
6. **De vertrouwelijkheid ten aanzien van financiële gegevens wordt in acht genomen in het belang van de provincie en/of haar wederpartijen en partners.**
Grondzakenactiviteiten gaan gepaard met veel persoonlijke en financiële gegevens. Uiteraard wordt wet- en regelgeving hieromtrent in acht genomen (denk aan de Algemene verordening gegevensbescherming). Daarnaast spelen positie en belangen een rol. Om deze reden worden geen taxatierapporten beschikbaar gesteld aan derden en zijn Realisatieplannen Grond vertrouwelijk.
7. **Marktverstoring wordt zoveel mogelijk beperkt.**
Door privaatrechtelijk handelen van de provincie is er invloed op de grondmarkt. Bij grootschalige activiteiten (hele grote aankoop-, of verkoopopgaven) zou een onwenselijke marktverstoring kunnen optreden. Om dat effect zoveel mogelijk te voorkomen, wordt gericht aangekocht op basis van Grondstrategieën en Realisatieplannen Grond. Dat geldt ook ter bepaling van welk deel van het overtollig eigendom voor verkoop in aanmerking komt.
8. **Bodemonderzoek en asbestinventarisatie.**
Uit principes van zorgvuldigheid en gerelateerd aan wet- en regelgeving is bij de aankoop van gronden en gebouwen het aspect van de bodemgesteldheid van belang. Bij gebouwen is ook inzicht in de aanwezigheid van asbesthoudende materialen van belang. Dit is ook inherent aan de onderzoeksplicht van kopers en de mededelingsplicht van verkopers bij verhandeling van onroerende zaken (opgenomen in het Burgerlijk Wetboek). Daarom wordt bij aankoop van gronden een onderzoek naar de bodemgesteldheid uitgevoerd als er gerede twijfels bestaan over de kwaliteit van de grond. Bij aankoop van gebouwen (met ondergrond) wordt altijd een onderzoek naar de bodemgesteldheid uitgevoerd. Ook wordt bij de aankoop van gebouwen altijd een asbestinventarisatie uitgevoerd. De rapportages maken onderdeel uit van het transactiedossier en worden tussen partijen gedeeld.
9. **Het (tijdelijk) beheer van gronden en gebouwen is gericht op behoud van functie en waarde.**
Na aankoop van gronden en gebouwen is meestal voor een periode sprake van tijdelijk beheer, voordat het eigendom wordt ingezet voor realisatie van de provinciale opgave. Het tijdelijk beheer is in de basis gericht op behoud van functie en waarde van het eigendom. Het behoud van de functie (bestaande of toekomstige) is van belang om de provinciale opgaven te kunnen realiseren en het behoud van waarde (economische en ecologische) is van belang om ongewenste achteruitgang te voorkomen. Voor de wijze van uitvoering van het tijdelijk beheer en uniforme toepassing daarvan, is er een Uitvoeringskader.
10. **Opbrengstmaximalisatie is niet leidend.**
Bij de verkoop van gronden en gebouwen, vestigen van zakelijke rechten of het uitgeven van gebruiksrechten is opbrengstmaximalisatie niet automatisch het leidende principe als realisatie van opgaven aan de orde is. In alle gevallen wordt wel kostenbewust gehandeld. Ook het principe van marktconform handelen speelt een heel belangrijke rol.

11. **Bij verkoop van gronden en gebouwen wordt openbaar en transparant gehandeld met gelijke kansen en gelijke behandeling.**

Bij verkoop van gronden en gebouwen worden potentiële kopers gelijke kansen geboden en worden geïnteresseerde partijen gelijk behandeld. Iedere gegadigde (met in achtneming van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) komt in aanmerking om te kopen en de provincie maakt geen onderscheid tussen verschillende categorieën eigenaren onder gelijke omstandigheden. Gronden en gebouwen van de provincie worden openbaar en transparant verkocht, waarbij de provincie zelf een actieve rol vervult om zoveel mogelijk geïnteresseerden in staat te stellen deel te nemen aan biedprocedures. Verdergaande kaderstelling is opgenomen in het Uitvoeringskader onderhandse verkoop.

12. **Inherente afwijkingsbevoegdheid.**

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Met de inherente afwijkingsbevoegdheid wordt aangeduid, dat bestuursorganen overeenkomstig (eigen) beleidsregels moeten handelen (dit dient de rechtszekerheid). Maar dat in bijzondere gevallen van de beleidsregels kan worden afgeweken, als de gevolgen van de toepassing van de beleidsregel voor één of meer personen onevenredig zwaar zijn wanneer wordt gekeken naar het doel van de beleidsregel.

6. Grondbeleid en grondinstrumenten

6.1 Onderscheid grondbeleid

De behoefte of noodzaak om grondbeleid en grondinstrumenten in te zetten om een bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van provinciale opgaven, hangt sterk samen met het belang (of de verantwoordelijkheid) van de provincie. Bij de beleidsvorming dient scherp te worden gemaakt welke ambitie er is, of sprake is van opgaven in het fysieke domein, of sprake is van verplichtingen vanuit het Rijk/Europa, et cetera. Dit is bepalend voor de koers om de opgaven nader te definiëren c.q. vast te leggen en de wijze waarop ze gerealiseerd kunnen worden. Ook kan pas dan bepaald worden welk grondbeleid wordt gevoerd en welke grondinstrumenten het meest effectief en efficiënt ingezet kunnen worden. We maken onderscheid in faciliterend grondbeleid, actief grondbeleid en anticiperend grondbeleid.

Faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) kenmerkt zich door het initiatief voor activiteiten bij derden neer te leggen. De provincie neemt het initiatief daarbij dus niet en probeert vooral van de mogelijkheden uit de markt gebruik te maken. Bij faciliterend grondbeleid zijn de investeringen en risico's beperkt, maar ook de invloed van provincie is beperkt.

Actief grondbeleid kenmerkt zich door als provincie zelf de regie te nemen. Dat betekent dat zelf concrete acties worden ondernomen om voor provinciale opgaven de benodigde gronden tijdig beschikbaar te krijgen. Bij actief grondbeleid worden de stappen van de planvorming en ruimtelijke procedures uit de Beleidsvoorstellen gevolgd en zal – indien nodig – opgeschaald worden qua inzet van grondinstrumenten. Bij actief grondbeleid heeft de provincie meer sturingsmogelijkheden en zeggenschap dan bij faciliterend grondbeleid. Daar staat tegenover dat de risico's ook groter zijn.

Anticiperend grondbeleid is eigenlijk een vorm van actief grondbeleid, waarbij vroegtijdig wordt ingespeeld op toekomstige beleidsontwikkelingen. Ook hier geldt dat de provincie zelf de regie neemt en over gaat tot actieve verkrijging van benodigde gronden. Het verschil is de relatie met de planvorming en ruimtelijke procedures uit de Beleidsvoorstellen. Bij anticiperend grondbeleid wordt al actie ondernomen, voordat de provinciale opgaven geconcretiseerd zijn (inclusief de grondbehoefte die daarbij hoort). Anticiperend grondbeleid is desalniettemin wel aan provinciale opgaven gekoppeld, bijvoorbeeld omdat deze naar verwachting uitmonden in integrale gebiedsopgaven en navenante ruilprocessen. Anticiperend grondbeleid maakt het mogelijk om alvast belangrijke gronden (een sleutelpositie) in handen te krijgen waarmee toekomstige publieke opgaven kunnen worden gerealiseerd.

6.2 Grondinstrumenten

Voor de uitvoering van het grondbeleid is een palet aan grondinstrumenten beschikbaar. We maken onderscheid in de meest gebruikte instrumenten. Dat onderscheid is als volgt.

1. *Faciliterende grondinstrumenten*: instrumenten waarbij het eigendomsrecht niet het primaire belang is. Het gaat vooral om regulering ten aanzien van functie en (mede)gebruik (beheer) van gronden, waarbij het eigendomsrecht (in eerste instantie) bij de grondeigenaar blijft.
2. *Actieve grondinstrumenten*: instrumenten die actief worden ingezet met het oog op afspraken over het eigendom van gronden. Dat kan gaan om het verkrijgen van gronden of het actief inperken van het volle eigendomsrecht om provinciale opgaven gerealiseerd te krijgen.
3. *Grondinstrumenten ten behoeve van tijdelijk beheer*. Voor het (tijdelijk) beheren van gronden en gebouwen zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Deze hebben allemaal hun eigen reikwijdte/beperkingen. Het gaat dan over afspraken maken over het gebruik van gronden/gebouwen ten behoeve van derden. Afhankelijk van de behoefte is er dus keuze om een specifiek instrument in te zetten.
4. *Grondinstrumenten ten behoeve van verkopen*. De basis voor verkopen van gronden en gebouwen is openbaar, marktconform en transparant verkopen met gelijke kansen voor geïnteresseerden. Desalniettemin kan de feitelijke verkoop op verschillende manieren plaatsvinden.
5. *Overige Grondinstrumenten*. Dit zijn instrumenten die in meer bijzondere en minder voorkomende situaties ingezet zouden kunnen worden. Ze zijn naar aard en reikwijdte/beperkingen vrij specifiek.

6.2.1 Faciliterende grondinstrumenten

De faciliterende instrumenten zijn als volgt.

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Provinciaal voorkeursrecht	Vestigen recht van eerste koop op gronden om de grondmarkt te reguleren.	Volgens vereisten Wet voorkeursrecht gemeenten, Planologische voortgang.
2.	Zakelijke rechten	Vestigen beperkte rechten op gronden van derden t.b.v. een provinciaal belang.	Volgens vereisten wet- en regelgeving
3.	Verzoek tot herbestemming	Functiewijziging van gronden (van derden) via herbestemming t.b.v. provinciaal belang.	Onder meer volgens Wet ruimtelijke ordening
4.	Schadevergoeding o.b.v. een regeling	Vergoeding van schade (vooraf) op basis van een provinciale regeling.	Regeling als basis vereist (denk aan planschaderegeling)
5.	Samenwerkingsovereenkomsten	Vastleggen van afspraken met derden (partners) voor realisatie van zaken, waarbij ook provinciaal belang wordt gediend.	Besluitvorming PS/GS

6.2.2 Actieve grondinstrumenten

De actieve instrumenten zijn als volgt.

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Aankoop gronden en / of gebouwen, of zakelijke rechten zoals erfpacht	Eigendomsverkrijging (of rechten op eigendom zoals erfpacht) door actieve grondaankopen voor een provinciale opgave.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond
2.	Zelfbeheerovereenkomsten	Private afspraken over grond zonder eigendomsverkrijging voor provinciale opgave (veelal alternatief voor grondaankopen).	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond
3.	Gedoogovereenkomsten	Private afspraken over realisatie maatregelen zonder eigendomsverkrijging voor provinciale opgave (voorkomen inzet gedoogplicht).	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Regeling als basis
4.	Ruilen of compenseren t.b.v. een provinciale opgave	Verkoop van grond in ruil voor medewerking aan realisatie van provinciale opgave. Medewerking kan op verschillende manieren, waaronder via inzet van instrumenten 1, 2 of 3.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond
5.	Losse kavelruil (vrijwillig)	Aankopen en/of verkopen van grond middels een ruiling met meerdere partijen voor provinciale opgave.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Vereisten kavelruil volgens de wet WILG
6.	Planmatige kavelruil (vrijwillig ☐ wettelijk)	Aankopen en/of verkopen van grond middels ruiling met meerdere partijen. Initiatief komt vanuit de streek. Grootschaliger van opzet dan een losse kavelruil. Deelname provincie als provinciale opgave(n) onderdeel zijn. Er kan vooraf afgesproken worden het vrijwillige karakter om te zetten naar een wettelijke herverkaveling op verzoek van het gebied.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond, vereisten kavelruil volgens de wet WILG
7.	Wettelijke verkaveling (verplichtend karakter)	Aankopen en/of verkopen van grond middels ruiling met meerdere partijen. Basis is een door de overheid opgesteld verkavelings-/inrichtingsplan. Er is in het gehele proces een grote mate van sturing door de overheid. Medewerking van grondeigenaren ("ingezetenen" genaamd) is afdwingbaar via de rechter.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond, vereisten wet WILG, projectorganisatie
8.	Constructies van koop – pacht – verkoop	Gericht aankopen van gronden, het maken van afspraken over meerjarig gebruik van deze gronden met een koopplicht of koopoptie na afloop van de	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond

		gebruiksperiode voor een agrarisch ondernemer ter realisatie van provinciale opgaven.	
9.	Onteigening	Onteigening is de gedwongen overdracht van het eigendomsrecht van particulieren aan de overheid. Als grond wordt onteigend, wordt alles wat daar vast op staat eigendom van de overheid. Onteigening kan alleen plaatsvinden als aan specifieke criteria wordt voldaan, waaronder: • Er is sprake van algemeen belang • De grond is nodig om de publieke doelen te realiseren • Er wordt gepoogd minnelijk overeenstemming te bereiken Als er minnelijk geen overeenstemming kan worden bereikt, volgt de onteigeningsprocedure. De grondeigenaar heeft recht op een volledige schadeloosstelling.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond (inachtneming Onteigeningswet en Planologische voortgang)
10.	Gedoogplicht	Er bestaan verschillende gedoogplichten op basis van wetgeving. Algemeen geldt, dat de overheid met de gedoogplicht een werk van algemeen belang of werkzaamheden kan uitvoeren zonder de toestemming van de grondeigenaar. Het gaat om publieke opgaven waartoe van onteigening geen sprake is. De grondeigenaar behoudt zijn grond en heeft recht op een (volledige) schadeloosstelling.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond (inachtneming wet- en regelgeving)
11.	Subsidie bedrijfsverplaatsing of -beëindiging	Provincie heeft de mogelijkheid om grondaankopen te stimuleren door aanvullend subsidie te verstrekken. Zo kennen we uit het verleden meerdere vormen van subsidieregelingen voor bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging.	Besluitvorming Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond, eventuele goedkeuring Europese Commissie

6.2.3 Grondinstrumenten tijdelijk beheer

De Grondinstrumenten met betrekking tot tijdelijk beheer zijn als volgt.

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Geliberaliseerde pacht	Het kortlopend in pacht uitgeven van landbouwgronden, zodat de gronden gebruikt en beheerd worden met nut voor agrarisch ondernemers.	Uitvoeringskader
2.	Reguliere pacht	Het langdurig in pacht uitgeven van landbouwgronden, zodat de gronden gebruikt en beheerd worden met nut voor agrarisch ondernemers.	Uitvoeringskader
3.	Teelpacht	Het in pacht uitgeven van landbouwgronden voor 1 of 2 jaar voor teelten waarbij vruchtwisseling nodig is.	Uitvoeringskader
4.	Hoevepacht	Het in pacht uitgeven van een of meer voor de landbouw in gebruik zijnde gebouwen met bijbehorende landbouwgronden.	Uitvoeringskader
5.	Bruikleen (om niet)	Het kortlopend (om niet) in gebruik geven van gronden, gebouwen, zodat deze gebruikt en beheerd worden.	Uitvoeringskader
6.	Verhuur	Het voor langere tijd verhuren van gebouwen of gronden, zodat deze worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
7.	Verhuur o.b.v. Leegstandswet	Het tijdelijk verhuren van gebouwen of gronden, zodat deze tegen een marktconforme prijs worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
8.	Antikraak	Het in gebruik geven van gebouwen ter bewoning tegen een oppasvergoeding, zodat deze gebruikt en beheerd worden.	Uitvoeringskader
9.	Voortgezet gebruik	Het beperkt om niet laten voortduren van het gebruik van gronden of gebouwen bij de (vorige) eigenaar na eigendomsoverdracht.	Uitvoeringskader
10.	Verhuur van jacht- en visrechten	Het tijdelijk verhuren van jacht- en visrechten ter regulatie van de dierpopulatie en zo nodig het voorkomen van schade door wild.	Uitvoeringskader

NB: Verschil pacht en huur; bij pacht gaat het alleen om landbouwgronden (agrarisch bestemd) en moet de pachter een agrarisch ondernemer zijn met het hoofdberoep in de landbouw. Bij huur gelden dergelijke kwalificaties niet als het gaat om de (aard van de) grond en de huurder.

6.2.4 Grondinstrumenten voor verkoop

De Grondinstrumenten met betrekking tot verkoop zijn als volgt.

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Onderhandse verkoop	Het niet openbaar, 1-op-1 verkopen van gronden of gebouwen, waaronder ook het verkoopdeel van een ruiling.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader (Let op: Didam-arrest)
2.	Openbare verkoop	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader
3.	Openbare verkoop bij inschrijving	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via een vooraf kenbaar gemaakte inschrijvingsprocedure (veelal via een makelaars-, rentmeesters- of notariskantoor).	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader
4.	Openbare verkoop via makelaar	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via bemiddeling van een makelaars- of rentmeesterskantoor.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader
5.	Openbare verkoop via veiling	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via een vooraf kenbaar gemaakte veilingprocedure (veelal via een makelaars-, rentmeesters- of notariskantoor).	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader
6.	Verkoop via huurkoop of constructies van koop – pacht – verkoop	Het verkopen van gronden na afloop van de afgesproken gebruiksperiode onder de vooraf gestelde condities.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader
7.	Alle vormen van ruiling/kavelruilen/verkaveling	Zie ook de "actieve grondinstrumenten". Via deze instrumenten kan naast aankopen van gronden ook verkoop van gronden door inbreng plaatsvinden.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader (Let op: Didam-arrest)
8.	Zakelijke rechten (waaronder erfpachtrecht en opstalrecht)	Het laten vestigen van zakelijke rechten, waaronder een opstalrecht voor een bouwwerk, of erfpachtrecht op grond, ten gunste van derden t.b.v. een provinciaal belang. Beperkte zakelijke rechten kunnen ook aan de orde zijn waarbij het eigendomsrecht daarvan geen hinder ondervindt (zakelijk recht voor een ondergrond leiding bijvoorbeeld).	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader

6.2.5 Overige Grondinstrumenten

De overige Grondinstrumenten zijn als volgt.

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Grondexploitatie	Een grondexploitatie is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een nieuw bestemmingsplan) in beeld te brengen. Aan de kostenkant staan de aankoop van grond, het bouwrijp maken ervan, het inrichten van de openbare ruimte en overhead (onder andere de kosten voor het maken van het plan en de begeleiding van de uitvoering ervan). Aan de opbrengstenkant staan de verkoop van bouwrijpe grond en alle eventuele subsidies en bijdragen. Een grondexploitatie wordt opgesteld om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van een voorgenomen ruimtelijk plan. De begroting dient als kader voor onderhandelingen over mogelijke aan- en verkoop van gronden (en/of opstallen) en wordt als basis gebruikt om een exploitatieovereenkomst of exploitatielplan op te stellen	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader, Planologische voortgang
2.	Kostenverhaal	Kostenverhaal kan aan de orde zijn bij gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt verstaan het verrekenen van zogenaamde grondkosten, dat wil zeggen, de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut (zoals straten, riolering, groen, parkeergelegenheid en waterpartijen met een openbare functie) binnen een bepaald ruimtelijk plan. Dat kan een bestemmingsplan (of PIP) zijn, een projectbesluit, een wijzigingsplan of een aanpassing van een beheersverordening. Kostenverhaal kan plaatsvinden via gronduitgifte, exploitatieovereenkomst of exploitatieplan en is verplicht op basis van de grondexploitatiewet.	Grondstrategie, Realisatieplan Grond, Uitvoeringskader, Planologische voortgang

3.	Deelneming	Het verkrijgen c.q. bezitten van aandelen in particuliere (Overijsselse) ondernemingen, vanwege van maatschappelijk en/of strategisch belang voor provinciale opgaven.	Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond
4.	Grondbank	Het middels aankopen van gronden en/of gebouwen aanleggen van een voorraad ruilgronden voor de realisatie van nog nader te concretiseren provinciale opgaven in het ruimtelijke domein.	Beleidsvoorstel, Grondstrategie, Realisatieplan Grond

In bijlage 1 is voor een deel van de genoemde Grondinstrumenten nog een wat uitgebreidere beschrijving opgenomen.

6.3 Inzet van grondinstrumenten aan de hand van een voorbeeld

Welke instrumenten op welk moment ingezet worden, hangt af van het provinciale belang en de (aard van de) opgaven in programma's en projecten.

Zoals blijkt, wordt de inzet ook sterk beïnvloed door wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 4). Bij de Beleidsvorming dient hier dus rekening mee gehouden te worden. Bepaalde aspecten komen via de Grondstrategie en het Realisatieplan Grond nader tot uiting.

Afhankelijk van de planvormingsprocessen en de voortgang van de realisatie kan de gewenste of noodzakelijke inzet wijzigen en worden Grondstrategieën en Realisatieplannen Grond bijgesteld.

Ter illustratie het volgende voorbeeld

Het aankopen van gronden waarbij sprake is van een volledige schadeloosstelling kan niet los gezien worden van het (dwingende) Grondinstrument onteigening. Met andere woorden, er moet eerste via een PS-besluit op een Beleidsvoorstel sprake zijn van een maatschappelijke opgave in het ruimtelijke domein met voortgang in de planologie.

Dat laatste houdt in dat via het planuitwerkingsproces voorzien wordt in planologische doorwerking van die opgave in een bestemmingsplan of PIP. Daarmee komt tot uitdrukking dat in het uiterste geval het dwingende Grondinstrument onteigening aan de orde kan komen om die maatschappelijke opgave te realiseren.

Via een Grondstrategie en Realisatieplan Grond kan de grondopgave geduid worden en komt het instrument grondaankopen op basis van volledige schadeloosstelling in het minnelijke traject en ter voorkoming van onteigening in beeld.

6.4 Waarderingen in relatie tot grondbeleid en grondinstrumenten

De toepassing van grondbeleid en de inzet van grondinstrumenten heeft financiële consequenties. Via Realisatieplannen Grond wordt hiertoe een begroting gemaakt. De financiële consequenties verschillen afhankelijk van het Grondinstrument en de aan de orde zijnde wet- en regelgeving. Zo is bij vrijwillig marktconform aankopen van landbouwgronden de lokale agrarische grondprijs van belang. En gaat het bij grondaankopen op basis van volledige schadeloosstelling in het minnelijke traject en ter voorkoming van onteigening om schadebepalingen op basis van de Onteigeningswet.

In de uitvoering wordt per transactie vooraf in beeld gebracht wat de exacte financiële consequenties zijn. Hiervoor worden externe onafhankelijke taxateurs ingeschakeld die een taxatierapport of waard advies afgeven. Dit is nodig om objectief en met de juiste expertise de benodigde informatie te krijgen. En dit is van belang om aan de vereisten van wet- en regelgeving te kunnen voldoen (denk onder meer aan de financiële verantwoording). De externe taxateurs zijn gecertificeerd als register taxateur¹⁰. De provincie toetst ter kwaliteitborging ook ieder taxatierapport/waarde advies.

10 Via het provinciale inkoopbeleid sluit de provincie raamovereenkomsten met taxateurs. Het is een vereiste dat de taxateur gecertificeerd is bij het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT, zie ook Home | NRVT). Dit borgt de onafhankelijkheid, objectiviteit en kwaliteit. Bij het NRVT gecertificeerde taxateurs moeten reglementen, gedragscodes, tuchtrecht en permanente educatieplicht in acht nemen.

7. Financiële verantwoording en risicobeheersing

7.1 Inzet van Grondbeleid vereist verantwoording

Wanneer de provincie grondbeleid voert en grondinstrumenten inzet, leidt dat tot verplichtingen in het kader van financiële verantwoording. Dit vloeit onder meer voort uit het Besluit begroting en verantwoording. Zo dient in de begroting en het jaarverslag een paragraaf opgenomen te worden over het provinciale grondbeleid. De paragraaf grondbeleid bestaat tenminste uit:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van opgaven van programma's en projecten 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 bestaande opgaven en de voortgang van de realisatie daarvan.
- het provinciale grondbezit verantwoord.
- de risico's die horen bij het grondbezit inzichtelijk gemaakt.

Met behulp van risicomanagement wordt gekeken welke risico's zich voordoen en hoe deze kunnen worden beperkt. De gekwantificeerde risico's worden met de Algemene Reserve Grond (ARG) afgedekt. Dit is verderop toegelicht.

Driemaal per jaar wordt bij de Monitor en in de MIG een overzicht openbaar gemaakt van de onderhandse (niet openbare) grondverkoop, onder vermelding van de oppervlakte en de koopprijs (PS-besluit met kenmerk PS/2018/984).

7.2 Balanswaardering grond en vastgoed

7.2.1 Balanswaardering grondvoorraad

De grondvoorraad van de provincie dient op de balans te worden geactiveerd. De provinciale grondvoorraad bestaat uit projectgronden, ruilgronden en restgronden. Ten aanzien van de provinciale balans en de risicoreservering is het als volgt.

1. *Projectgronden*

Dit zijn gronden onder het tracé of binnen de grenzen van een programma of project en waarop een provinciale opgave wordt gerealiseerd. Voorbeelden hiervan zijn provinciale gebiedsontwikkelingen, infrastructurele projecten en de Ontwikkelopgave Natura 2000. Projectgronden zijn geactiveerd op de balans, met uitzondering van projectgronden onder wegtracés (deze worden direct naar € 0,00 afgeboekt). Bij aankopen voor de natuuropgave is de boekwaarde gelijk aan 15% van de verkrijgingsprijs (de marktwaarde).

De projectgronden 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 programma of project en maken financieel onderdeel daarvan uit.

2. *Ruilgronden/nog niet bestemde gronden*

Dit zijn gronden die niet onder het tracé liggen of zich buiten de grenzen van een

programma of project bevinden. Deze gronden zijn gekocht om ingezet te kunnen worden als ruilgrond om zo bij te kunnen dragen aan de realisatie van de opgave van een programma of project. De gronden zijn geactiveerd op de balans tegen de verkrijgingsprijs (marktwaaarde).

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 programma of project en maken financieel onderdeel daarvan uit.

3. *Restgronden*

Dit zijn gronden niet onder het tracé of buiten de grenzen van een programma of project en die niet (meer) 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 maken financieel geen onderdeel meer uit van het programma of project.

Er wordt actief gezocht naar een alternatieve bestemming of de gronden worden verkocht.

7.2.2 Treffen van een voorziening

Ten aanzien van gronden die worden geactiveerd op de balans vindt monitoring plaats in relatie tot de actuele marktwaaarde. De werking is als volgt.

1. De boekwaarde is gelijk aan de verkrijgingsprijs (marktwaaarde bij aankoop) of taxatiewaarde (als de later vastgestelde marktwaaarde lager is).
2. Jaarlijks wordt een vergelijking gemaakt tussen de boekwaarde en de actuele marktwaaarde (impairment) en wordt, als de actuele marktwaaarde lager is dan de boekwaarde, een voorziening getroffen.
3. Een voorziening, die getroffen moet worden voor project- of ruilgronden, komt ten laste van de projectexploitatie.
4. Een voorziening, die getroffen moet worden voor restgronden, komt ten laste van de ARG.
5. Ook de gekwantificeerde risico's komen (als aan de orde) ten laste van ARG.

7.2.3 Risicobeheersing

Voor de financiële risicobeheersing van de grondvoorraad is er de ARG. De hoogte van de ARG moet voldoende zijn om de risico's van het provinciaal grondbezit af te dekken. Daarbij worden de volgende risico's gekwantificeerd.

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

Jaarlijks vormen bovengenoemde risico's de uitgangspunten voor de kwantitatieve risicoanalyse.

7.3 Algemene Reserve Grond (ARG)

De ARG is bestemd voor een viertal onderdelen:

1. Afdekking risico's grondbezit;
2. Grond voor Grond;
3. Tijdelijk Beheer;
4. Anticiperend GrondFonds (AGF).

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 programma of 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 afoming 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.

Reserve Grond voor Grond

In het kader van de Ontwikkelopgave Natura 2000 zijn van het Rijk gronden verkregen bij de decentralisatie van het natuurbeleid. 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 (tot de taakstelling van € 150 miljoen vol is) gestort in de Uitvoeringsreserve Natuurnetwerk Nederland, waarmee een dekkingsbron voor de kosten van de Ontwikkelopgave Natura 2000 wordt gevormd, de zogenaamde Grond-voor-Grond middelen.

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. Op termijn is de verwachting dat de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, omdat de meest courante bezittingen verkocht zijn. Om die reden reserveren wij het jaarlijkse resultaat op het tijdelijk beheer in de ARG. Deze reservering is dan beschikbaar als dekking voor eventuele nadelige resultaten van het 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.

Reserve Anticiperend GrondFonds

De aangekochte gronden in het AGF worden, in overeenstemming met ons uitgiftebeleid tijdelijk beheer en in afwachting van aanwending, in pacht uitgegeven, zoals geldt voor alle provinciale bezittingen in tijdelijk eigendom. De pacht opbrengsten van de AGF-gronden dienen ter dekking van de transactie- en beheerkosten van het gehele AGF. Hiermee kan het aankopen en beheren van gronden en/of hele grondgebonden agrarische bedrijven kostenneutraal zijn. Het jaarlijkse saldo van de kosten en opbrengsten wordt verrekend met een binnen de ARG afzonderlijk aan te houden compartiment voor tijdelijk beheer AGF. Als de resultaten tenderen naar een structureel overschot of een structureel tekort, wordt tijdig een voorstel gedaan over de bestemming dan wel benodigde dekking van dit saldo.

Het in eigendom krijgen van gronden en/of gebouwen brengt (financiële) risico's met zich mee. Ondanks zorgvuldige afwegingen bestaat de kans dat gekochte AGF-gronden niet (kunnen) worden aangewend voor de transitieopgaven. Daarom wordt een risicobuffer van € 3 miljoen aangehouden. Dit is ter dekking van mogelijke verliezen, indien onverhoopt gekochte gronden (en/of gebouwen) weer moeten worden verkocht en daarbij een lagere opbrengst genereren. De aan te houden risicobuffer van € 3 miljoen kan worden gedekt door gebruik te maken van het bestaande saldo van € 5 miljoen in de ARG, compartiment tijdelijk beheer. Dit is conform het PS-besluit d.d. 11 mei 2022 met kenmerk 2022/1104257.

Bijlage 1 Nadere beschrijving Grondinstrumenten

Enkele instrumenten zoals opgenomen in paragraaf 6.2 worden hieronder wat nader toegelicht om een beeld te schetsen van de werking.

Aankopen van landbouwgronden wordt ook wel **minnelijk aankopen** genoemd en betreft het aankopen 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 ter voorkoming van onteigening. Minnelijk wil in dit geval zeggen dat (nog) geen sprake is van dwang en gesprekken c.q. onderhandelingen plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. 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. Om op deze wijze te kunnen aankopen, moet het voornemen te onteigenen ten minste vastgelegd worden in een Grondstrategie. Of anders gesteld moet worden vastgelegd dat de eventuele inzet van het dwingende grondinstrument onteigening niet kan worden uitgesloten. Ook zal sprake moeten zijn van planologische voortgang, hetgeen betekent dat de provinciale opgave in een programma of project via planuitwerking moet leiden tot een bestemmingsplan of PIP.

Als een eigenaar zijn of haar grond niet aan de provincie wil verkopen, nadat de daaraan voorafgaande fase van minnelijke aankopen ter voorkoming van onteigening dit resultaat heeft opgeleverd, heeft de provincie als uiterste middel de **gronden te verkrijgen via een onteigeningsprocedure**. Het grondinstrument onteigening 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, havenwerken, 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 Opiumwet. De onteigeningstitel moet wel goed verankerd zijn middels bijvoorbeeld een via de juiste procedures tot stand gekomen PIP ingeval het belang de ruimtelijke ontwikkeling betreft. Voor het provinciale grondbeleid is dit de meest voorkomende werkwijze.

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 Waterstaat 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 de 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 programma of project beschikbaar komt. Gedurende de onteigeningsprocedure blijft de provincie proberen met de eigenaar minnelijk 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 een ruiling overeenkomen met de eigenaar of een vrijwillige kavelruil opstellen. Dit instrument kan alleen worden toegepast als ruilgronden voorhanden zijn. Om die reden kan in een Grondstrategie de aankoop van ruilgronden worden opgenomen.

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 ongeveer vier jaar. Opdrachtgever is Gedeputeerde Staten. Naast initiator van een wettelijke kavelruil kan de provincie ook als grondeigenaar betrokken zijn.

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

Met **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.

Met een **schadevergoeding op basis van een regeling** kan de provincie negatieve effecten, die optreden als gevolg van provinciaal handelen, vergoeden. Binnen de Wet ruimtelijke ordening is er al ruimte om schade te vergoeden die voortkomt uit het ruimtelijk regime, maar de provincie kan ook op basis van een eigen schaderegeling vergoeden.

Met **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. De wet stelt wel eisen aan het kunnen opleggen van een voorkeursrecht, namelijk dat sprake moet zijn van planologische voortgang.

Met een **gedoogplicht** legt de provincie een grondeigenaar verplichtingen op, als vrijwillig tot overeenstemming komen voor medewerking niet tot resultaat leidt, om een provinciale opgave gerealiseerd te krijgen, waartoe het grondeigendom niet vereist is. Het opleggen van een gedoogplicht stelt eisen op basis van de wet en geeft de grondeigenaar recht op schadevergoeding.

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 gewenste opgave kan afspreeken.

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. Ook zijn er in het verleden **subsidieregelingen voor bedrijfsbeëindiging** geweest. Hiermee kan de grondverwerving worden gestimuleerd en/of kan een provinciale opgaven worden gerealiseerd. Dergelijke regelingen vragen goede voorbereiding en over het algemeen ook goedkeuring van de Europese Commissie in verband met Staatssteunregels.

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.

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.

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 gebouwen 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, kan een bedrag op de koopsom worden ingehouden dat wordt uitgekeerd bij het einde van het voortgezet gebruik, na vaststelling van correcte oplevering.

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 een project of programma.

Bij **verhuur** of **antikraak** worden doorgaans gebouwen tijdelijk in gebruik gegeven voor bewoning. Provincie maakt voor gebouwen nagenoeg altijd gebruik van de dienstverlening van een vastgoedbeheerder. Deze professionele partij beheert de gebouwen door toepassing van antikraakbewoning. De tijdelijke bewoner bewoont en beheert het gebouw en betaalt daarvoor een oppasvergoeding. Indien tijdelijke bewoning niet mogelijk is, kan gekozen worden voor camerabewaking.

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 het gebouw 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 de provincie de vrijheid geeft bij verkoop de opstal snel te leveren. Meestal betreft dit een maatregel ter voorkoming van kraken.

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 (Let op: gevolgen Didam-arrest). De basis is dat gronden openbaar en transparant te koop worden aangeboden.

Bij **verkopen via openbare inschrijving** wordt de grond openbaar te koop aangeboden. Belangstellenden kunnen via een inschrijving een bieding uitbrengen. Er wordt vervolgens gegund aan diegene 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.

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 offrenen 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 (koop) – pacht – verkoop – constructie**. Zolang de grond nog niet is gekocht, valt de verhuur of uitgifte in pacht onder het tijdelijk beheer.