

Wijziging Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 – grondbeleid

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 8 maart 2022, met het besluitnummer PZH-2021-795114135;

Gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

Besluiten:

1. in te trekken de Beleidsnota grondbeleid 2018-2021;
2. de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 als volgt te wijzigen:

A.

In artikel 1.1. wordt onder verlettering van de onderdelen e, f en g tot g, e en h een onderdeel ingevoegd, luidende:

- f. grondbeleid: het beleid dat erop gericht is via de inzet van grondinstrumenten ruimtelijke doelen in provinciale opgaven en gebiedsprocessen te realiseren.

B

Artikel 4.1, tweede lid, onder d, vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel b door een punt.

C.

Artikel 4.5 vervalt.

D.

Onder vernummering van paragraaf 4.7 tot 4.8 en onder vernummering van artikel 4.37 tot 4.41 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 4.7 Grondbeleid

Artikel 4.37 Grondbeleid

1. Gedeputeerde staten zetten de grondinstrumenten in teneinde provinciale opgaven en gebiedsprocessen te realiseren.
2. Bij de uitvoering van het grondbeleid nemen gedeputeerde staten de volgende algemene uitgangspunten in acht:
 - a. Marktconformiteit.
 - b. Transparantie, integriteit en level playing field.
 - c. Beheer gericht op waarde- en functiebehoud, waarbij rekening wordt gehouden met de provinciale opgaven.
 - d. In geval van grondverwerving wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk minnelijk te verwerven. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten in een vroegtijdig stadium over het voornemen om tot onteigening over te gaan.
 - e. Grond die niet langer benodigd is voor het doel waarvoor het is aangekocht wordt verkocht tenzij deze grond kan worden ingezet voor andere provinciale opgaven.

Artikel 4.38 Strategische grondaankopen

Gedeputeerde staten nemen besluiten tot het doen van strategische aankopen van grond en daaraan verbonden opstellen tot een maximum van € 15 miljoen per jaar.

Artikel 4.39 Financiële aspecten en risico's grondposities

Gedeputeerden staten dragen binnen het betreffende begrotingsonderdeel zorg voor de financiële dekking van de uitvoerings-, beheer - en overige kosten en treffen maatregelen gericht op de risico's die verband houden met de ingenomen grondposities.

Artikel 4.40 Uitvoeringsnota grondbeleid

Gedeputeerde staten stellen een uitvoeringsnota vast over de wijze waarop zij uitvoering geven aan deze paragraaf.

E

In artikel 4.41 (nieuw) wordt "paragraaf 4.6" vervangen door "paragraaf 4.7"

- dat dit besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst.

Den Haag, 9 maart 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,
B.S.M. Seger

voorzitter,
drs. J. Smit

Toelichting op wijziging Financiële Verordening – grondbeleid

Algemeen

Door Provinciale Staten is besloten dat er een duidelijker onderscheid moet komen tussen de kaderstelling op financieel gebied tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De kaderstelling door Provinciale Staten gebeurt via de Financiële Verordening. Gedeputeerde Staten kunnen vervolgens binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders beleidsregels vaststellen (uitvoeringsnota). Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat medio 2021 Provinciale Staten de Financiële Verordening hebben gewijzigd voor de Verbonden Partijen. In onderstaand schema wordt de ontwikkeling in de provinciale financiële kaderstelling weergegeven: van de vroegere situatie (1) via de huidige situatie (3) naar de gewenste situatie (2).



Nu is het beurt aan het grondbeleid in geactualiseerde vorm om een plek te krijgen in deze nieuwe wijze van kaderstelling.

In de vigerende verordening provincie Zuid-Holland 2021 zijn de volgende bepalingen opgenomen betreffende het grondbeleid.

Artikel 4.1 Beleidsnota's



1. *Provinciale staten stellen de kaders waarbinnen het financieel beleid moet passen vast in beleidsnota's voor zover deze kaders niet zijn opgenomen in deze verordening.*
2. *Provinciale staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de volgende beleidsnota's vast:*
 - a. *kostprijsberekening en rentetoerekening;*
 - b. *onderhoud kapitaalgoederen;*
 - c. *verbonden partijen en overige deelnemingen;*
 - d. *grondbeleid.*

Artikel 4.5 Beleidsnota grondbeleid

In de beleidsnota grondbeleid worden de meerjarige doelstellingen van het grondbeleid weergegeven en bevat ten minste:

1. *de strategie betreffende het grondbeleid, ten minste uitgesplitst naar:*
 - a. *strategie ten behoeve van gebiedsontwikkeling;*
 - b. *strategie ten behoeve van taakgebonden aspecten van grond;*
2. *de algemene strategie omtrent grondverwerving, met in het bijzonder:*
 - a. *criteria om van minnelijke verwerving over te gaan op onteigening;*
 - b. *een kader over gelegenheidsaankopen.*
3. *de meerjarige doelstelling voor grondaankopen.*
4. *algemene uitgangspunten ten aanzien winstneming van grondexploitaties.*
5. *algemene uitgangspunten betreffende grondverkoop.*

Ongeveer 4 jaar geleden is de vigerende Beleidsnota grondbeleid vastgesteld. Toen is de omslag gemaakt van een vooral kaderstellende nota naar een meer opgavegerichte beleidsnota. Kern is dat het grondbeleid de realisatie van opgaven ondersteunt. Binnen de opgaven vinden de specifieke afwegingen plaats welke grondinstrumenten worden ingezet. Met andere woorden: als onderdeel van de realisatiestrategie dient de grondstrategie te worden bepaald.

De beleidsnota geeft een algemeen kader welke overwegingen daarbij een rol spelen. Tevens dient binnen de opgave de daarvoor noodzakelijke financiële randvoorwaarden te worden geregeld en de maatregelen te worden getroffen om (financiële) risico's te beheersen.

In onderstaande infographic wordt het huidige opgavegerichte grondbeleid weergegeven.



Naar een opgavegericht grondbeleid

Nota Grondbeleid PZH
2017 - 2021

De provincie heeft diverse opgaven

Opgaven op gebied van o.a.

- * groen
- * energie
- * economie
- * ruimtelijke ordening
- * infrastructuur
- * leefomgeving
- * milieu



Opgaven zijn vastgelegd in:

- * concernopgaven *
- * coalitieakkoord *
- * koepelnotitie *

Grondbeleid kan deze opgaven dienen met instrumentarium

 <p>Verwerving Instrumenten als koop, vestigen van een zakelijk recht, strategisch verwerving, kavelruil, onteigening, gedoogplicht, huur en Wvg</p>	 <p>Advies Advies over ramingen, risico's, taxaties, rapportage, monitoring, contractering, planschade, nadeelcompensatie, uitvoeringsstrategieën en gebiedsprocessen</p>
 <p>Uitgifte Denk hierbij aan verhuring, verpachting en in gebruik geven van gebouwen en gronden</p>	 <p>Realisatiestrategie Voor elke opgave een op maat gemaakte realisatiestrategie</p>
 <p>Verkoop en overdracht Vervreemding van provinciaal eigendom</p>	 <p>Integriteit Procedures om fraude met vastgoed te voorkomen</p>
 <p>Beheer Beheer van agrarische gebouwen en gronden en verspreid bezit door middel van uitgifte en onderhoud</p>	

en hanteert daarbij kernwaarden

 <p>Marktoonform Grondbeleid is marktoonform door taxaties en verstoort de markt niet</p>	 <p>Waardebehoud Grondbeleid is gericht op economisch en maatschappelijk waardebehoud</p>
 <p>Grondbezit Grondbezit is nooit een doel op zich</p>	 <p>Minnelijk vs onteigening Gestreefd wordt naar minnelijke verwerving. Als dit niet wordt bereikt, kan de provincie over gaan tot onteigening</p>
 <p>Grondbezit Eigendom heeft de voorkeur als provincie beoogd eindbeheerder is (bijv. infra)</p>	 <p>Strategisch verwerving Strategische aankopen kunnen als GS daartoe besluiten</p>
 <p>Transparant en LPF Uitgifte en verkoop is transparant en volgens de beginsel van level playing field</p>	 <p>Risicodragend investeren Risicodragend investeren in groen gebeurt niet, tenzij GS daartoe besluiten voor een opgave</p>
 <p>Grond-voor-Grond Inkomsten vanuit GvG worden ingezet voor financiering van de NNN</p>	 <p>Risicomanagement De provincie voert risicomanagement</p>

Grondbeleid werkt daarbij opgave- en gebiedsgericht en levert maatwerk



Eind 2021 liep de beleidsnota grondbeleid af. In 2021 is derhalve gestart met het actualiseren van de beleidsnota gericht op vaststelling door Provinciale Staten begin 2022. Dit traject is in zoverre gewijzigd dat de onderdelen van de beleidsnota die kaderstelling door Provinciale Staten betreffen nu afzonderlijk via een wijziging van de Financiële Verordening aan Provinciale Staten ter besluitvorming worden voorgelegd. Gedeputeerde Staten dragen vervolgens zorg voor het opstellen van nadere beleidsregels (uitvoeringsnota).

Tot nu toe werd in de praktijk het grondbeleid eens in de vier jaar geactualiseerd en in de vorm van de beleidsnota aan Provinciale Staten ter goedkeuring voorgelegd. De nieuwe vorm van kaderstelling beoogt meer flexibiliteit. Indien nodig kan de Financiële Verordening en uitvoeringsnota worden gewijzigd. De invoering van de nieuwe Omgevingswet en bijbehorende Aanvullingswet grondeigendom die waarschijnlijk medio 2022 in werking zullen treden, kan zo'n moment zijn dat de provinciale kaderstelling voor het grondbeleid moet worden aangepast.

Artikelsgewijze toelichting wijziging Financiële Verordening

Het huidige opgavegerichte grondbeleid zoals vastgelegd in de beleidsnota, is geactualiseerd en vervolgens is een splitsing aangebracht tussen wat (financiële) kaderstelling door Provinciale Staten betreft en wat kaderstelling door Gedeputeerde Staten betreft.

Zoals aangegeven heeft het huidige grondbeleid veel minder een kaderstellend karakter en is het meer gericht op een zo ruim mogelijk kader om de grondinstrumenten in te zetten binnen opgaven. Verder is de meeste kaderstelling meer grondbeleidsinhoudelijk van karakter en minder financieel. Gelet op de mogelijk grote financiële belangen en risico's is er wel een duidelijk raakvlak met de Financiële Verordening.

Uiteraard is ook de hogere wet- en regelgeving kaderstellend voor de uitvoering van het grondbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan regelgeving die staatssteun verbieden of het Burgerlijk Wetboek. Het grondbeleid begeeft zich zowel in de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke sfeer. Dit laatste betekent dat de publiekrechtelijke mogelijkheden soms worden beperkt door verplichtingen die de provincie als privaatrechtelijke partij is aangegaan.

Alles overwegende heeft dit geleid tot het voorstel aan uw Staten om in de Financiële Verordening een beperkt aantal bepalingen betreffende het grondbeleid op te nemen. In het navolgende zal kort een artikelsgewijze toelichting plaatsvinden.

Artikel 4.37 Grondbeleid

Met dit artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat grondbeleid geen doel is maar een middel. Grondaankopen vinden alleen plaats als er een provinciaal belang is zoals vastgesteld in de opgaven en bijbehorende gebiedsprocessen. Grondeigendom is geen doel op zich maar is aan de orde als dit een provinciaal belang dient. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de provincie beoogd eindbeheerder is. Dit is meestal het geval bij provinciale infrastructuur.

In het huidige grondbeleid is een aantal kernwaarden geformuleerd die richtinggevend zijn voor de uitvoering van het grondbeleid.

1. *Marktconformiteit*: grondtransacties vinden plaats op basis van de getaxeerde marktwaarde en op zodanige wijze dat de markt niet wordt verstoord.
2. *Transparantie, integriteit en level playing field*: grondtransacties horen op een controleerbare wijze plaats te vinden waarbij in het proces voldoende waarborgen zijn ingebouwd dat deze volgens de regels plaatsvinden. Onderdeel daarvan is een stevige juridisch toetsing van de besluiten en overeenkomsten. Het principe van level playing field binnen het grondbeleid houdt in dat marktpartijen een gelijke kans maken om bijvoorbeeld een perceel grond te kopen of te pachten. Ook is van groot belang dat ondermijnende activiteiten worden tegengaan bijvoorbeeld via een toets op basis van de Wet Bibob.
3. *Beheer gericht op waarde- en functiebehoud waarbij rekening wordt gehouden met de provinciale opgaven*: gronden en bijbehorende opstallen dienen uiteraard zolang ze in bezit van de provincie zijn goed te worden beheerd (soms tijdelijk) zodat het verworven vastgoed niet aan waarde of functie inboet door bijvoorbeeld achterstallig onderhoud. Ook de veiligheid kan hierbij van belang zijn. Bij de verwerving dienen ook de daarvoor benodigde middelen te worden geregeld. Vaak worden verworven gronden om die reden (tijdelijk) in pacht uitgegeven. Bij de waarde gaat het niet alleen om financiële waarde maar om de waarde in de meest brede zin des woords, ofwel maatschappelijke waarde. Ook zal worden getracht een bijdrage te leveren aan de provinciale opgaves. Een voorbeeld is de pacht: gronden worden verpacht waarbij specifieke natuurvriendelijke en duurzaamheidseisen worden gesteld aan de wijze van beheren. Er kunnen beperkende voorwaarden worden opgelegd in verband met het natuur- en weidevogelbeheer. De wettelijke regelgeving met betrekking tot pacht leggen echter wel beperkingen op wat kan worden opgenomen in een pachtcontract.
4. *In geval van grondverwerving wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk minnelijk te verwerven en vroegtijdig informeren van Provinciale Staten*: er wordt gezocht naar marktconforme maatwerk-



oplossingen, wat ook ruilen of zelfrealisatie kan betekenen, en alleen als er minnelijk geen overeenstemming kan worden bereikt en de betreffende eigendommen nodig zijn voor de opgave, gaat de provincie over tot onteigening. Kortom onteigening is een ultimum remedium. Indien Provinciale Staten (via een uitvoeringsbesluit) hebben besloten dat in het uiterste geval tot onteigening kan worden overgegaan, is minnelijk verwerving op basis van volledige schadeloosstelling mogelijk. Kortom, mede gelet op het ingrijpende karakter van het onteigeningsinstrument dienen Gedeputeerde Staten Provinciale Staten daarover in een vroegtijdig stadium te informeren. In het kader van de nieuwe Omgevingswet en de verandering rondom de onteigeningsprocedure wordt de rol van Provinciale Staten nader uitgewerkt.

5. *Grond die niet langer benodigd is voor het doel waarvoor het is aangekocht wordt verkocht tenzij deze grond kan worden ingezet voor andere provinciale opgaven:* zoals aangegeven dienen ingenomen grondposities een provinciaal doel te dienen. Indien hier geen sprake meer van is kan het betreffende vastgoed worden verkocht. Zo zijn in het verleden verschillende voormalige dienstwoningen verkocht. Op deze manier wordt ook bespaard op toekomstige onderhouds- en beheerlasten. Indien niet langer benodigde grond kan worden ingezet voor een andere (toekomstige) provinciale opgave, dan kan besloten worden deze grond vast te houden. Op deze manier wordt ook voorkomen dat grond weer moet worden teruggekocht voor mogelijk een veel hogere prijs. De betreffende opgave is uiteraard wel verantwoordelijk om alle hiervoor benodigde (financiële) randvoorwaarden te regelen, bijvoorbeeld voor beheer- en afwaarderinglasten. Voor de zogeheten grond-voor-grond percelen geldt dat de verkoop hiervan dekking oplevert voor de realisatie van de NNN. Indien een opgave grond-voor-grond percelen willen overnemen zal er dus een financiële verrekening dienen plaats te vinden zodat het NNN-programma over voldoende middelen blijft beschikken. Een voorbeeld hiervan is dat het weidevogelprogramma grond-voor-grond percelen heeft overgenomen.

Bij de instrumenten van het grondbeleid (grondinstrumenten) kan worden gedacht aan:

- Verwerving: koop volledig eigendom, (beperkt) zakelijk recht, strategische verwerving, kavelruil, onteigening, gedoogplicht, huur en de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- Uitgifte en (tijdelijk) beheer: in gebruik geven van grond en gebouwen, verhuur en verpachting.
- Verkoop en overdracht: verkoop volledig eigendom en (beperkt) zakelijk recht.
- Advisering: advisering over de inzet van de grondinstrumenten binnen een opgave als onderdeel van de realisatiestrategie.

Artikel 4.38 Strategische grondaankopen

Soms worden gronden en bijbehorende opstallen te koop aangeboden die van belang kunnen zijn voor toekomstige opgaven/gebiedsontwikkelingen: er zijn bijvoorbeeld plannen om een weg aan te leggen in een gebied en de te koop aangeboden grond komt daar bij van pas. Indien echter een opgave nog niet het benodigde budget heeft, zou dit kunnen betekenen dat zo'n aankoop niet kan plaatsvinden. Om in een dergelijke situatie toch slagvaardig te kunnen opereren hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid van anticiperende aankopen tot maximaal € 15 miljoen per jaar. Dit wordt ook opgenomen in de begroting. Uiteraard is op voorhand moeilijk in te schatten om welke bedragen het zal gaan. Mocht in enig jaar het maximale jaarbedrag van € 15 miljoen niet voldoende zijn, dan stellen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voor een besluit te nemen om dit maximale jaarbedrag voor het betreffende jaar te verhogen.

Het gaat hierbij om voorfinanciering. De betreffende opgave dient de grond zo snel mogelijk over te nemen en dus ook alle daaraan verbonden financiële lasten en risico's te dragen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de balanspost strategische grond in de loop der tijd een te grote omvang krijgt. Indien grond bij nader inzien toch niet nodig voor de betreffende opgave of voor een andere opgave, dan zal de grond weer verkocht worden.

De kosten van beheer en eventuele waardevermindering van strategisch gronden komt ten laste van de algemene dienst. Uiteraard moet in het besluit van Gedeputeerde Staten tot aankoop van strategische grond ingegaan worden op de daaraan verbonden kosten en risico's. Omdat het over het algemeen naar verwachting om courante grond gaat, wordt het risico op waardevermindering laag ingeschat. Door krapte op de grondmarkt is een waardevermeerdering zelfs meer aannemelijk.

In de uitvoeringsnota van Gedeputeerde Staten worden nadere uitvoeringsregels gegeven voor het doen van strategische grondaankopen.

Artikel 4.39 Financiële aspecten en risico's grondposities

In dit artikel wordt benadrukt dat Gedeputeerde Staten ervoor zorgdragen dat het benodigde budget worden geregeld. Niet alleen voor de aankoop maar ook voor het beheer. Daarnaast kunnen er zich risico's voordoen zoals bijvoorbeeld in de waardeontwikkeling of bodemvervuiling. Hier dienen binnen de opgave (project) op basis van risicomanagement adequate maatregelen voor te worden getroffen. In de jaarstukken leggen Gedeputeerde Staten verantwoording over het gevoerde grondbeleid in de verschillende ambities. In de paragraaf grondbeleid wordt verder een samenhangende beeld gegeven van de inzet van de grondinstrumenten en de daaraan verbonden financiële aspecten.

Artikel 4.40 Uitvoeringsnota grondbeleid

Deze bepaling regelt dat Gedeputeerde Staten de voor de uitvoering verdere benodigde regels opstellen. Dit krijgt de vorm van een uitvoeringsnota. Deze uitvoeringsnota dient aansluitende op de besluitvorming inzake de wijziging van de Financiële Verordening Zuid-Holland 2021 voor het grondbeleid door Provinciale Staten te worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De uitvoeringsnota zal ter kennisgeving aan Provinciale Staten worden aangeboden.