

## Vaststelling Nota Grondbeleid

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 7 februari 2024, kenmerk 6/5.3/2024000129;

gelet op de Financiële verordening provincie Drenthe 2020;

### BESLUITEN:

- de Nota Grondbeleid vast te stellen;
- de Nota "Grondbeleid volgens provincie Drenthe 2016-2021" in te trekken.

Nota Grondbeleid Drenthe 'Grond in transitie'

### Voorwoord

Het grondbeleid van de provincie en de beschikbare grondinstrumenten zijn belangrijke randvoorwaarden voor realisatie van provinciale beleidsopgaven. Tegen het licht van de grote opgaven en transitie die in het landelijk gebied aan de orde zijn en veranderende wet- en regelgeving, zoals onder andere de Omgevingswet, is geconstateerd dat de Nota Grondbeleid 2016 op onderdelen niet meer actueel is. Toekomstige grondvraagstukken verlangen een meer integrale benadering. Met de voorliggende Nota Grondbeleid Drenthe geven we daar invulling aan. Daarnaast voorziet deze nieuwe nota in verruiming van toepassingsmogelijkheden van grondbeleid bij provinciale taken.

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken en opgaven brengen de komende jaren omvangrijke ontwikkelingen in het landelijk gebied met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan energietransitie, klimaatverandering, toekomstbestendige landbouw, stikstofproblematiek, opgaven voor bodem, water en natuur en de woningbouwopgave. Allemaal hebben ze impact op de manier van wonen, werken en leven in Drenthe. Grond speelt bij dit alles een belangrijke rol. Om de opgaven - ook in hun ruimtelijke samenhang - in goede banen te leiden, is grondbeleid nodig. In samenspraak met medeoverheden, belangen-organisaties, grondeigenaren, ondernemers en inwoners nemen we aan de hand van dit grondbeleid de concrete uitvoering ter hand: de 'Drentse aanpak'.

Voor de uitvoering van beleid en de realisatie van opgaven zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Bij beleidsontwikkeling houden we daar al rekening mee. Dan gaat het bijvoorbeeld om beleidsregels, verordeningen, vergunningen, samenwerkingsverbanden en subsidieregelingen. Ook om provinciale opgaven te kunnen realiseren, spelen grondbeleid en het beschikbare instrumentarium een cruciale rol, bijvoorbeeld bij de aankoop, verkoop en het ruilen van (landbouw)gronden en agrarische bedrijven.

### 1.2 Leeswijzer

Deze nota start in hoofdstuk 2 met de argumentatie waarom grondbeleid van belang is voor realisatie van de provinciale beleidsopgaven en verantwoordelijkheden. Vervolgens gaan we in op het Drentse grondbeleid. We beschrijven wie onze partners zijn, welke uitgangspunten de provincie hanteert en binnen welke kaders zij opereert. Daarna wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt hoe de bestuurlijke bevoegdheden zijn geregeld en wie welke verantwoordelijkheid in dit kader draagt. In hoofdstuk 4 bespreken we hoe grond doorwerkt in de beleidsvelden natuurontwikkeling, landelijk gebied en infrastructuur (mobiliteit). In hoofdstuk 5 staat vervolgens welke instrumenten we wanneer gebruiken en op welke manier. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de provinciale grondbank. Vervolgens geeft hoofdstuk 7 weer hoe we onze verantwoording vormgeven, uit welk budget we putten en hoe we omgaan met eventuele risico's. Hoofdstuk 8 gaat over communicatie als belangrijke voorwaarde voor een goed functionerend grondbeleid.

## 2. Drents grondbeleid

### 2.1 Aard en doel

Provinciaal grondbeleid voorziet in een samenhangend stelsel van afspraken en acties met betrekking tot planvorming, verwerving, vervreemding (verkoop), financiering, beheer en toedeling van grond en gebouwen en de transparante informatieverstrekking daarover. Vanuit de inhoudelijke beleidsdoelen bepalen we of en in welke mate de inzet van grondbeleid, strategieën en instrumenten bijdragen aan de realisatie van de gewenste doelen. Op basis van die analyse maken we concrete keuzes voor de toepassing van het beschikbare instrumentarium.

Grondbeleid bestaat uit een publiek en een privaat deel.

- Aan de publieke kant wordt grondbeleid voornamelijk ingevuld via de bevoegdheden uit de Omgevingswet, waarin ondermeer de voorheen bekende Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wet natuurbescherming per 1 januari 2024 (grotendeels) zijn opgegaan. Voor de provincie (en medeoverheden) gaat dit binnen deze omgevingswet over de zes instrumenten omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit.
- 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 aan- en verkoop van gronden, maar ook door beïnvloeding van functie en gebruik (beheer) van gronden via het (notarieel) vastleggen van kwalitatieve verplichtingen met kettingbedingen; dus zonder dat de gronden worden aangekocht.

De Nota Grondbeleid heeft een instrumenteel karakter en dient als een langjarig provinciaal kader.

### 2.2 Grondbeleid in relatie tot andere beleidsvelden

Het grondbeleid staat ten dienste van de inhoudelijke beleidsterreinen van de provincie, zoals mobiliteit, landbouw, natuur, water, bodem, energie, vrijetijdseconomie (toerisme en recreatie) en (stedelijke) gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot andere beleidsnota's gaat de Nota Grondbeleid Drenthe daarom niet over inhoudelijke doelstellingen. De nota geeft de context, randvoorwaarden en spelregels voor de inzet van de beschikbare grond en grondinstrumenten en wordt daarmee gepositioneerd als een wezenlijk fundament onder de beleidsvelden. Met dit instrumentele, kaderstellende karakter verschilt deze Nota Grondbeleid bovendien van de voorganger uit 2016. Nadere inhoudelijke uitwerking vindt plaats in Grondstrategieplannen voor de verschillende doelen/beleidsterreinen. Voor het landelijk gebied is dit het grondstrategieplan Landelijk Gebied en voor infrastructuur, verkeer en vervoer het Grondstrategieplan Mobiliteit. De Grondstrategieplannen worden periodiek geactualiseerd, zodat het grondbeleid qua uitwerking up-to-date blijft.

Nast deze Nota Grondbeleid Drenthe is de Nota Vastgoedbeleid actueel. Deze laatste nota wordt in 2024 ter besluitvorming aan PS voorgelegd en gaat in op het provinciaal vastgoedbezit (niet zijnde natuur- of landbouwgrond met of zonder (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen), waarbij gezien de aard en functie van het vastgoed dikwijls sprake is van een meer blijvend karakter.

### 2.3 Reikwijdte

Deze nota geeft de kaders aan waarbinnen Gedeputeerde Staten (GS) het grondbeleid uitvoert. De kaders gelden eveneens voor de uitvoeringsdienst Prolander, de verschillende bestuurs(advisie) commissies en de commissies die in opdracht van GS bijdragen aan de realisatie van provinciale doelen. Ook voor de maatschappelijke partners en belanghebbenden is het belangrijk om te weten wat het grondbeleid is van de provincie. Grondbeleid speelt bijvoorbeeld een sleutelrol in de uitwerking van het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) en het Drents Programma Landelijk Gebied (provinciale uitwerking van het NPLG) waarin verschillende opgaven integraal en gebiedsgericht worden opgepakt.

### 2.4 Wettelijke kaders en provinciale uitgangspunten

Op Europees en nationaal niveau worden juridische kaders gesteld voor handelen op provinciaal niveau en daarmee het te voeren grondbeleid geformuleerd. Deze kaders zijn geen statisch gegeven. Ze bewegen mee met wijzigingen in wet- en regelgeving, met de gevolgen van gerechtelijke uitspraken en met de veranderende maatschappelijke kijk op thema's als meervoudig grondgebruik, stikstof, overgangsgebieden, functiestapeling en waterberging. Door uitgangspunten te formuleren, kunnen we binnen deze dynamiek een consistente lijn hanteren. Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun, zoals voorge-

schreven door de Europese Unie, is een van de voornaamste uitgangspunten voor provinciaal handelen. Met marktconform handelen is dit binnen ons grondbeleid gewaarborgd.

#### Europese wet- en regelgeving

De provincie handelt bij grondtransacties (aan- en verkoop) binnen de kaders van de Europese en nationale wet- en regelgeving. Europese wetgeving is op twee belangrijke onderdelen van betekenis voor het grondbeleid.

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, (erf)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 provinciaal grondbeleid.

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

#### Nationale wet- en regelgeving

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

De voor grondbeleid voorlopig meest ingrijpende verandering is de Omgevingswet. Deze wet die per 1 januari 2024 is ingegaan, regelt het recht voor de fysieke leefomgeving en beoogt het huidige wetstelsel voor ontwikkeling en beheer van de (ruimtelijke) leefomgeving te vereenvoudigen. Met de inwerkingtreding zijn verschillende wetten en regels gebundeld in één wet. Doel is om het omgevingsrecht inzichtelijker en voorspelbaarder te maken. Beleid en bijbehorende besluitvoering worden integraal en in samenhang vormgegeven, zodat ruimte ontstaat voor een actieve en flexibele aanpak waarbij participatie met belanghebbenden uitgangspunt is. Deze ambitieuze en omvangrijke wijziging in wetgeving heeft direct effect op de provincie en het grondbeleid. De Onteigeningswet is bijvoorbeeld in de Omgevingswet opgegaan en dat heeft gevolgen voor de te volgen (gewijzigde) procedure bij bijvoorbeeld infrastructurele doelen. Provinciale Staten worden binnen de provincie het bevoegde orgaan voor het nemen van onteigeningsbesluiten. Ook besturen van andere overheidsorganen (zoals een waterschapsbestuur) kunnen zelfstandig (project)besluiten nemen die vergaande gevolgen kunnen hebben. In de grondstrategieplannen zal de Omgevingswet (die dus wetgeving en regels bundelt voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water) concreter worden uitgewerkt.

Voorts is er nog overige wetgeving die van belang is en waarmee rekening dient te worden gehouden.

In bijlage 1 'Wettelijke kaders voor provinciaal grondbeleid' geven we een uitgebreid overzicht van de belangrijkste wettelijke kaders en de hoofdlijnen van de veranderingen voor grondzaken als gevolg van de introductie van de Omgevingswet. Hieronder volgt een overzicht op hoofdlijnen van nationale wet- en regelgeving die van toepassing is op, of een rol van betekenis speelt bij het provinciale grondbeleid.

#### Omgevingswet:

De wet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De wet zorgt voor minder regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming. Via het aanvullingsspoor grondeigendom worden regels voor grondbeleid opgenomen in de Omgevingswet. De regels voor grondbeleid zijn beter op elkaar afgestemd en duidelijker in het gebruik zodat de verschillende instrumenten eenvoudiger in samenhang gebruikt kunnen worden. Het aanvullingsspoor grondeigendom bestaat uit de Aanvullingswet, het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling. Het aanvullingsspoor grondeigendom zorgt voor integratie van regels over grondbeleid in de Omgevingswet. Onderstaande wetten zijn (grotendeels) in de Omgevingswet opgegaan:

- Belemmeringenwet Privaatrecht
- Waterwet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet bodembescherming
- Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg)
- Wet Natuurbescherming
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigeningswet

In totaal zijn 26 wetten en diverse regelingen opgenomen in de Omgevingswet. Met name bovenstaande opsomming raakt het grondbeleid.

Overige relevante wetgeving:

Naast de Omgevingswet zijn onder meer de volgende wetten van belang:

- Aanbestedingswet: regels voor aanbesteden. In de wet is beschreven hoe (semi)overheden moeten aanbesteden en welke voorwaarden hiervoor gelden;
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur: om uit te sluiten dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert;
- Wet Open Overheid (WOO): regelt het recht op informatie over alles wat de overheid doet. Het bindt de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen.

Toekomstige wet- en regelgeving

Naast geldende wet- en regelgeving en rechtspraak vinden ook de komende jaren aanpassingen en/of invoering van nieuwe wetten en regels plaats. Indien dit van invloed is op de dagelijkse grondzakenpraktijk, zullen de consequenties periodiek worden meegenomen in de actualisering van de betreffende Grondstrategieplannen.

Provinciale wettelijke kaders

De provincie handelt bij grondtransacties, zoals aan- en verkopen, binnen de kaders van Europese en nationale regelgeving. Het gaat dan vooral om:

Marktconformiteit

We verwerven en verkopen gronden in de regel op basis van door onafhankelijke taxateurs getaxeerde marktwaarden en we hanteren marktconforme prijzen bij pacht- en huurovereenkomsten.

Gelijkberechtiging bij verkopen en verpachtingen

Toekenning van dezelfde rechten en kansen aan marktpartijen, zowel terreinbeherende organisaties als particulieren e.a.

Openbaarheid en transparantie

Verkoop en het uitgeven van het beheer van gronden en gebouwen vinden in beginsel openbaar plaats. De selectiecriteria zijn op transparante wijze voor iedereen kenbaar.

Rechtmatigheid

We houden ons (uiteraard) aan wet- en regelgeving.

Provinciale Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie Drenthe wordt het beleid voor de fysieke leefomgeving beschreven. De visie beschrijft de provinciale belangen, ambities, rollen, verantwoordelijkheden, sturing(instrumenten) en het beleid en schetst de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe richting 2030.

Provinciale uitgangspunten

De provincie Drenthe hanteert een aantal uitgangspunten van waaruit zij het grondbeleid vormgeeft.

- **Grondstrategieplan**  
Zoals eerder aangegeven heeft de Nota Grondbeleid een algemeen en instrumenteel karakter. Voor de uitwerking van het grondbeleid naar een specifiek programma of beleidsterrein stellen we een Grondstrategieplan (GSP) op ter vaststelling door Gedeputeerde Staten.
- **Het GSP is de vertaling van beleidsopgaven in een gebied naar een concrete grondstrategie die in dat specifieke gebied nodig is om doelen te bereiken.** Het beschrijft in algemene termen de analyse van de grondbehoefte, welke strategieën kunnen worden gehanteerd en wat de in te zetten instrumenten zijn. Dat wordt gekoppeld aan de bijbehorende financiën.
- **Grondbezit**  
De provincie kan gronden en gebouwen verwerven met de bedoeling deze - al dan niet na inrichting en/of ruiling - door te verkopen aan belanghebbende partijen. Verwerving van grond is dan geen doel op zich, maar staat ten dienste van de te realiseren doelen. De provincie kan ook gronden kopen die provinciaal bezit blijven, in het bijzonder voor infrastructurele doelen.

Provinciaal grondbezit

De provincie heeft grond in eigendom verspreid over de gehele provincie

Een deel van deze gronden noemen we structureel eigendom. Dat zijn gronden gelegen onder de provinciale wegen, waterlopen, of onder provinciaal vastgoed (zoal het provinciehuis). Het eigendom is structureel vanwege de provinciale verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en onderhoud.

Daarnaast hebben we projectgronden. Zijn worden rechtstreeks ingezet om de opgaven van een programma of project te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om gronden waar natuur wordt gerealiseerd. Deze ingerichte of nog in te richten gronden gaan uiteindelijk in de verkoop.

#### Ruilgronden

Ruilgronden kopen we aan om in te zetten als compensatie voor het elders bereiken van doelen. Hierdoor kunnen één-op-één ruilingen of kavelruilen worden gerealiseerd, ten behoeve van opgaven van een programma of project.

Restgronden zijn gronden die buiten de grenzen van programma's of projecten liggen en die niet worden gebruikt als ruilgrond. Deze gronden zijn niet meer nodig en worden uiteindelijk actief verkocht, waarbij zo mogelijk rekening wordt gehouden met belangen van medeoverheden.

- **Marktwerking, gelijkberechtiging, transparantie en openbaarheid**  
Bij aankoop, ruiling, verkoop, bezwaring, ingebruikgeving, verpachting en beheer van gronden en gebouwen gelden de principes van marktwerking, gelijkberechtiging, transparantie en openbaarheid. Dit betekent in beginsel een openbaar, transparant proces, in de regel op basis van een onafhankelijke taxatie en een gelijke behandeling in gelijke situaties en het voorkomen van staatssteun.
- **Bodem**  
De kwaliteit van de bodem dient geschikt te zijn voor het beoogde gebruik. Bij aankoop wordt altijd een historisch onderzoek uitgevoerd om de gebruikshistorie na te gaan en het risico op eventuele verontreiniging van de bodem te kunnen beoordelen. Daarna vindt een verkennend bodemonderzoek plaats, tenzij er een specifieke reden is om dat niet te doen. Een reden kan zijn dat het een onverdacht perceel betreft met een geringe oppervlakte. Bij verontreiniging is het uitgangspunt dat aankoop plaatsvindt na sanering van de verontreiniging, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen. Een gegronde reden kan zijn dat in het project grondverzet wordt voorzien en een bodemsanering dan (kosten)efficiënter kan worden uitgevoerd. Bij verkoop van provinciale gronden vindt eveneens bodemonderzoek plaats, tenzij er gerede zekerheid is dat er op basis van een eerder onderzoek of vanwege bekend gebruik geen kans is op bodemverontreiniging c.q. dat de bodem geschikt is voor het beoogde gebruik. De koper moet in dat geval instemmen met het niet uitvoeren van een bodemonderzoek en de provincie vrijwaren.
- **Asbest**  
Bij aankoop van gebouwen vindt altijd een asbestinventarisatie plaats. Uitgangspunt bij verkoop van de bedrijfsgebouwen is dat asbest wordt gesaneerd indien uit een analyse blijkt dat dergelijke gebouwen moeten worden gesloopt.
- **Water**  
In het Regionaal Waterprogramma 2022-2027 is de uitwerking van het provinciale waterbeleid opgenomen. Hieronder valt onder meer dat de provincie verantwoordelijk is voor de bescherming van het grondwater dat wordt gebruikt voor menselijke consumptie (tevens opgenomen in de Drinkwaterwet). Ook heeft de provincie verantwoordelijkheden met betrekking tot de waterkwaliteit zoals omschreven in de Kader Richtlijn Water (KRW). Onderdeel daarvan is de bescherming van de grondwaterkwaliteit voor de en openbare drinkwatervoorziening in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Voor de grondwaterbeschermingsgebieden zijn ter bescherming van de grondwaterwinning regels opgenomen in de Provinciale Omgevingsverordening. Concreet betekent dit onder meer dat er geen grondwaterputten voor beregening mogen worden aangelegd. Bovendien gelden er landelijke regels met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. In waterwingebied zijn alleen activiteiten ten dienste van het winnen van grondwater mogelijk. Deze gronden zijn over het algemeen eigendom van een waterbedrijf.

- **Gebiedsprocessen en samenwerking**  
Gebiedsprocessen zijn belangrijk voor het realiseren van doelen in het landelijk gebied. Als provincie vervullen we hierin een faciliterende, regisserende, stimulerende en voorlichtende rol. Samenwerking met de gebiedseigenaren en-bewoners, gebiedspartijen en organisaties (landbouw, natuur, gemeenten, waterschappen ed) is uitgangspunt.
- **Vrijwilligheid en onteigening**  
Bij verwerving van gronden en gebouwen is vrijwilligheid het uitgangspunt. Onteigening kan als laatste middel worden ingezet als de realisatie van beleidsdoelen daar om vraagt en indien aan stringente voorwaarden is voldaan. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een 'laatste kavel'-problematiek waardoor de uitvoering van een project, zoals de aanleg van een weg, stagneert omdat een laatste kavel niet vrijwillig kan worden aangekocht. Ook kan het zijn dat de realisatie van programmadoelen in het gedrang komt of dat financiële risico's worden gelopen. Als daadwerkelijk moet worden overgegaan tot onteigening zijn drie belangrijke randvoorwaarden in beeld: er moet sprake zijn van een apart besluit door PS; er moet tijdig een parallel formeel spoor worden opgestart om de planning te kunnen halen en er moet een aanbod worden gedaan op basis van volledige schadeloosstelling met als doel dat de betrokkene in dezelfde vermogens- en inkomenspositie kan blijven (op basis van minnelijk overleg).
- **Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen**  
De periode tussen aankoop van gronden en gebouwen en de inzet daarvan voor realisatie van provinciale opgaven wordt meestal overbrugd met tijdelijk beheer om leegstand of verwaarlozing te voorkomen en om opbrengsten te genereren. Tijdelijk beheer is in beginsel gericht op functie- en waardebehoud. Behoud van (economische en ecologische) waarde is van belang om achteruitgang tegen te gaan. Voor de wijze van uitvoering van tijdelijk beheer en de uniforme toepassing daarvan is een exploitatieplan voorhanden dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Van belang hierbij is dat de juiste pachtvoorwaarden worden opgenomen.

### 3. Bestuurlijke bevoegdheden

#### 3.1 Afbakening publiek en privaat handelen

Op publiek- en privaatrechtelijk handelen door overheden is zoals aangegeven Europese en nationale wet- en regelgeving van toepassing. Publieke bevoegdheden met gevolgen voor burgers of ondernemers vloeien uit concrete wetten voort. Denk aan de bevoegdheid tot vaststelling van een Omgevingsvisie of het nemen van een Projectbesluit.

Voor privaat handelen gelden voor overheden in beginsel dezelfde Europese en nationale wet- en regelgeving als voor ieder ander. Aanvullend hebben overheden te maken met bijvoorbeeld de Europese regelgeving rondom staatssteun en de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat toepassingsmogelijkheden van grondbeleid en grondinstrumenten aan specifieke regels zijn gebonden.

De Nota Grondbeleid schetst de kaders waarbinnen de inzet van grondinstrumenten op correcte wijze kan plaatsvinden. Daarmee vormt deze door PS vastgestelde Nota het fundament voor toepassing van provinciaal grondbeleid.

#### 3.2 Bevoegdheden van het provinciaal bestuur

Voor ontwikkeling en uitvoering van provinciaal 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 hierbij aan de Provinciewet, de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk wetboek.

De bevoegdheden van PS liggen op het vlak van kaderstelling (inclusief budgettering) en controle. PS kan ook het besluitvormingsproces beïnvloeden door moties of amendementen in te dienen.

De bevoegdheden van GS liggen op het vlak van uitvoering, inclusief de keuze voor de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt met inachtneming van aangenomen moties of amendementen.

Als ter realisatie van ambities via (concrete) opgaven in programma's of projecten een beleidsvoorstel wordt gemaakt, legt GS dat ter besluitvorming aan PS voor. Het beleidsvoorstel schetst de benodigde uitvoeringsruimte en budgettering en geeft aan op welke wijze PS wordt geïnformeerd over de uitvoering en realisatie.

Nadien is GS bevoegd om besluiten te nemen over eventuele nadere concretisering, uitvoering en wijze van uitvoering binnen de reikwijdte van het door PS vastgestelde beleidsvoorstel.

### 3.3 Bestuurlijke besluiten rondom grond

PS stelt de Nota Grondbeleid vast op grond van de bevoegdheid van PS om te besluiten over kaderstelling.

De Nota Grondbeleid is de basis voor de verdere uitwerking door GS en wordt vastgelegd in een Grondstrategieplan (GSP), daarmee is dit het vertrekpunt voor uitvoering. De bevoegdheden van GS leiden tot besluiten om het GSP vast te stellen en per project plannen uit te werken. Het gaat om het in beeld brengen van grondopgaven en budgettering voor provinciale opgaven. PS heeft het budgetrecht, dus budgettering van de grondopgaven (inclusief een investeringskrediet) maken onderdeel uit van de begroting. Via de P&C-cyclus vindt periodiek verantwoording plaats.

Op ambtelijk niveau wordt via het proces van planuitwerking, vaststelling en uitvoering gewerkt aan het daadwerkelijk binnen de reikwijdte van door PS en GS genomen besluiten gerealiseerd krijgen van projectopgaven.

De mandatering inzake aan- en verkopen is geregeld binnen het Organisatiebesluit.

### 3.4 Beslissingen over inzet grondbeleid en grondinstrumenten

Het in te zetten grondbeleid en grondinstrumentarium kunnen afhankelijk van de tijd of fasering van een programma of project en het provinciaal belang variëren. Soms wordt eerst met stimulerende instrumenten zoals een subsidie geprobeerd om tot realisatie van een provinciale opgave te komen; dus niet onmiddellijk via actief of faciliterend/passief grondbeleid. Afhankelijk van het resultaat kunnen grondinstrumenten worden ingezet om tot aankoop over te gaan (actief grondbeleid). Het Grondstrategieplan voor een provinciale opgave kan daarom inhoudelijk in de loop van de tijd 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 beschrijven we de twee belangrijkste documenten die aan de orde zijn bij besluiten over de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten. De documenten hangen met elkaar samen.

#### Nota Grondbeleid Drenthe

##### Betekenis/doel:

De Nota Grondbeleid zorgt voor algehele kaderstelling voor toepassing van provinciaal grondbeleid en geeft inzicht in de randvoorwaarden voor inzet van grondinstrumenten ten behoeve van de realisatie van provinciale opgaven. Ook besluitvorming rond inzet van beleid en instrumenten komt aan bod, in relatie tot zowel de start als de uitvoering van projecten.

De Nota Grondbeleid kan onder andere door gewijzigde wet- en regelgeving veranderen.

##### Openbaarheid:

De Nota Grondbeleid is een openbaar document.

##### Bevoegdheid:

Vaststelling door Provinciale Staten.

#### Grondstrategieplan (GSP) t.b.v. programma's zoals PNP en/of DPLG

##### Betekenis/doel:

Als voor de uitvoering van een beleidsprogramma of beleidsvoorstel en de realisatie van een provinciale opgave of programma de inzet van grondbeleid en grondinstrumenten aan de orde is, wordt een Grondstrategieplan voor die opgave of dat programma opgesteld. Het is te beschouwen als een Plan van Aanpak Grond op hoofdlijnen met bijbehorende instrumenten en alle aspecten die voor onderliggende doelen in samenhang nodig zijn, inclusief een afwegingskader.

Een Grondstrategieplan 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,

de grondinstrumenten die worden ingezet en de wijze waarop dat gebeurt (de strategie). Het GSP omvat een beschrijving van de aard en omvang van de opgaven en de in acht te nemen kaders en randvoorwaarden. Fasering van een programma of project en voortgang van de realisatie kunnen aanleiding tot inhoudelijke bijstelling zijn.

**Openbaarheid:**  
Een Grondstrategieplan is een openbaar document.

**Bevoegdheid:**  
Vaststelling door Gedeputeerde Staten.

## 4. Met grond verbonden beleidsvelden en programma's

### 4.1 Landelijk gebied

#### Natuurontwikkeling

De realisatie van het Natuurnetwerk (NNN) (vervat in het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) is vaststaand beleid en vooralsnog gekoppeld aan de einddatum 2027. Gronden worden aangekocht voor directe realisatie van het NNN of als ruilgrond, zodat via ruilingen alsnog de beoogde doelen (waaronder landbouwstructuurverbetering) gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast blijft het voor een eigenaar mogelijk op eigen grond zelf de NNN-doelen te realiseren, waarvoor subsidieregelingen beschikbaar zijn. Op termijn zal een integratie plaatsvinden van de resterende natuuropgave binnen het DPLG.

#### Drents Programma Landelijk Gebied

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is een programma onder de Nationale Omgevingsvisie. Het NPLG heeft betrekking op een gebiedsgerichte aanpak van opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat. De provinciale uitwerking vindt plaats via het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) met oog voor integraliteit.

Vanuit de opgaven voor stikstof en klimaat kan de provincie vanuit de provinciebrede aanpak – naast innovatie en managementmaatregelen voor o.a. de landbouw – ook aankopen doen die als primair doel hebben reductie van stikstof en methaan. Dit gebeurt deels vanuit nationale regelingen en deels vanuit het provinciale investeringskrediet.

Een van de opgaven voor het DPLG is het halen van de doelen voor de KRW. De waterschappen voeren hiertoe o.a. maatregelen uit die zijn opgenomen in de stroomgebiedsbeheerplannen. Een deel van deze maatregelen, zoals het hermeanderen van beken, is gekoppeld aan de bestaande NNN-opgave en maakt al deel uit van het PNP. De realisatie van deze maatregelen is daarmee mede afhankelijk van de realisatie van het NNN. Er spelen voorts belangrijke issues ten aanzien van waterkwaliteit waarvoor tevens het provinciaal grondinstrumentarium kan worden ingezet.

### 4.2 Mobiliteit

De provincie is verantwoordelijk voor zowel beleid als uitvoering van infrastructurele projecten en het beheer van wegen en vaarwegen. De uitvoering wordt door de provincie zelf gedaan. Deze nota richt zich vooral op de andere beleidsdoelen. Daar waar het in deze Nota specifiek ook over mobiliteit/infrastructuur gaat, wordt dit expliciet benoemd.

Een goede infrastructuur is voor een optimale bereikbaarheid, beleving en ontwikkeling voor Drenthe van groot belang. Aan provinciale wegen en vaarwegen worden regelmatig verbeteringen, uitbreidingen en reconstructies voorzien, waarvoor vaak grondaankoop noodzakelijk is. De projecten hebben een planologische basis waaruit nut en noodzaak blijkt. Indien nodig, wordt de bestemming gewijzigd. De verdere inhoudelijke uitwerking vindt plaats in het Grondstrategieplan Mobiliteit.

### 4.3 Toekomstige beleidsvelden en programma's

Indien in het kader van toekomstige beleidsvelden of programma's het thema grond een rol van betekenis speelt, kan het grondbeleid met bijbehorende instrumenten worden ingezet en benut om doelen te realiseren.

Indien voor de beleidsvelden grondinstrumentarium dient te worden ingezet, kan dit in een Grondstrategieplan met financiële borging voor dit specifieke beleidsveld verder worden uitgewerkt.

Een voorbeeld is het thema ruimtelijk-economische ontwikkeling.



Economische activiteiten, innovatie, duurzame werkgelegenheidsontwikkeling, wonen en recreatie en toerisme zijn belangrijke speerpunten van het provinciale beleid.

De provincie heeft het instrument grond tot op heden met name ingezet voor de beleidsterreinen mobiliteit, agrarische structuurversterking en natuurontwikkeling. De provincie heeft nog geen beleid geformuleerd en ontwikkeld om door middel van grondposities een rol te spelen bij meer stedelijke, ruimtelijk-economische ontwikkelingen en bijvoorbeeld de vrijetijdsector.

#### 4.4 Afweging inzet grondbeleid

De realisatie van overheidsdoelen (zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling) wordt door de markt om diverse redenen niet of onvoldoende opgepakt. Hoewel de provincie dus aan zet is, wil zij zo min mogelijk marktverstoringen veroorzaken. Ook dient rekening te worden gehouden met ruimtelijke en maatschappelijke gevolgen. Daar staat tegenover dat van de provincie slagvaardigheid mag worden verwacht om de doelen zo snel en goed mogelijk te realiseren. Daarom is het van belang dat op provinciaal niveau voortdurend wordt afgewogen of grondbeleid (bijvoorbeeld grondaankopen) wel of niet moet worden ingezet voor de realisatie van provinciale doelen. Uiteraard moet sprake zijn van financiële dekking bij bijvoorbeeld aankoop of afwaardering van gronden. Dit vraagt om een uniform en transparant afwegingskader. De verdere uitwerking van het afwegingskader is een bevoegdheid van GS.

## 5. Grondinstrumenten en grondbeleid

### 5.1 Grondinstrumenten

Voor de uitvoering van grondbeleid is een breed scala aan grondinstrumenten beschikbaar. We beschrijven de meest voorkomende soorten. In bijlage 2 Grondinstrumenten is een uitgebreid overzicht van de diverse instrumenten beschreven.

#### Faciliterende grondinstrumenten

Instrumenten waarbij het eigendomsrecht niet het primaire belang is. Het gaat vooral om regulering van functie en (mede)gebruik (beheer) van gronden, waarbij het eigendomsrecht (in eerste instantie) bij de grondeigenaar blijft. De meest voorkomende faciliterende instrumenten zijn:

- vestiging van zakelijke rechten
- voorkeursrecht
- verzoeken tot herbestemming
- schadevergoedingsregelingen

#### Actieve grondinstrumenten

Instrumenten die actief worden ingezet om te komen tot afspraken over het eigendom van gronden. Het kan gaan om het verkrijgen van gronden of het actief inperken van het volle eigendomsrecht om provinciale opgaven gerealiseerd te krijgen. De meest voorkomende zijn:

- aankoop
- ruilingen via kavelruil
- gedoogplicht
- onteigening

#### Grondinstrumenten voor tijdelijk beheer

Voor afspraken over tijdelijk gebruik van gronden en/of gebouwen zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Ze hebben elk hun eigen reikwijdte en beperkingen en kunnen op de specifieke behoefte worden afgestemd. De meest voorkomende zijn:

- geliberaliseerde pacht
- bruikleen om niet
- antikraak

#### Grondinstrumenten voor verkopen

Voor verkopen van gronden en gebouwen gelden vier basisprincipes: ze vinden openbaar, marktconform, transparant en met gelijke kansen voor geïnteresseerden plaats, tenzij uit de criteria blijkt dat er maar één gegadigde is. De actuele jurisprudentie is in dit kader een belangrijke leidraad (o.a. Didam-arrest).

#### Overige grondinstrumenten

Dit zijn instrumenten die in bijzondere en minder voorkomende situaties kunnen worden ingezet. Ze zijn naar aard, reikwijdte en beperkingen vrij specifiek, zoals:

- grondexploitatie
- kostenverhaal

- subsidies
- grondbank

#### Samengevat

Bij de provincie Drenthe maken we vooral gebruik van algemene instrumenten zoals aankopen en verkopen c.q. ruilen van gronden. Dat gebeurt al dan niet via kavelruil en bedrijfsverplaatsingen om gronden obstakelvrij te maken zodat ze kunnen bijdragen aan de beleidsdoelen. De financiering is geregeld via vooraf verzekerde budgetten en/of opengestelde subsidieregelingen.

## 5.2 Soorten grondbeleid

De behoefte of noodzaak om grondbeleid en grondinstrumenten in te zetten voor realisatie van provinciale opgaven hangt samen met het belang (c.q. de verantwoordelijkheid) van de provincie. Bij beleidsvorming moet onder andere duidelijk worden gemaakt wat de ambitie is, of er sprake is van opgaven in het fysieke domein of van verplichtingen vanuit het Rijk of Europa. Dit is bepalend voor het nader definiëren en vastleggen van de opgaven en de wijze waarop ze gerealiseerd kunnen worden. Pas dan kan worden bepaald of c.q. welke grondinstrumenten het meest effectief en efficiënt zijn. In de praktijk bestaat er een onderscheid tussen faciliterend (passief) en actief grondbeleid, respectievelijk anticiperend en strategisch grondbeleid.

#### Faciliterend grondbeleid (passief grondbeleid)

Van faciliterend grondbeleid is sprake als de provincie niet zelf het initiatief tot activiteiten neemt, maar dat neerlegt bij derden om aldus de mogelijkheden uit de markt te benutten. Investerings- en financiële risico's zijn relatief beperkt omdat de provincie veelal faciliteert, maar de invloed van de provincie is dat ook, zodat de sturing op beleidsdoelen beperkt is. Voorbeelden zijn de vestiging van zakelijke rechten, het provinciaal voorkeursrecht, verzoeken tot herbestemming, schadevergoedingsregelingen en subsidies voor functieverandering zoals SKNL en de eigen provinciale subsidieregeling voor het realiseren van natuur.

#### Actief grondbeleid

De provincie neemt zelf de regie ter hand en onderneemt zelf concrete acties om gronden die nodig zijn voor provinciale opgaven tijdig beschikbaar te krijgen. Hierdoor krijgt de provincie een (grond)positie in een gebied waardoor zij meer sturend kan opereren. Bij actief grondbeleid, zoals kavelruilen of aankopen, worden de stappen van planvorming en ruimtelijke procedures uit de beleidsvoorstellen of programma's gevolgd en zal, indien nodig, de inzet van grondinstrumenten worden opgeschaald. Bij actief grondbeleid heeft de provincie meer sturingsmogelijkheden en zeggenschap dan bij faciliterend grondbeleid. Daar staat tegenover dat de investeringen en financiële risico's groter zijn.

#### Anticiperend grondbeleid

Dit is een vorm van actief grondbeleid waarbij vroegtijdig wordt ingespeeld op toekomstige beleidsontwikkelingen. Ook hier geldt dat de provincie zelf de regie neemt en overgaat tot actieve verwerving van gronden. Het verschil zit in de relatie met planvorming en ruimtelijke procedures uit beleidsvoorstellen en programma's. Bij anticiperend grondbeleid wordt al actie ondernomen voordat de provinciale opgaven geconcretiseerd zijn (inclusief de grondbehoefte die daarbij hoort). Anticiperend grondbeleid is wel aan provinciale opgaven gekoppeld, bijvoorbeeld omdat die opgaven naar verwachting uitmonden in integrale gebiedsopgaven en bijkomende ruilprocessen. Anticiperend grondbeleid maakt het mogelijk om alvast gronden in handen te krijgen die bij de realisatie van toekomstige publieke opgaven een (sleutel)rol vervullen.

#### Strategisch grondbeleid

Bij strategisch grondbeleid worden posities verworven op een locatie waar geen concrete opgaven aan de orde zijn. Deze gronden zijn in de toekomst van belang om bijvoorbeeld grondruilingen te doen voor het elders kunnen realiseren van opgaven. De aankoop van een boerenbedrijf om een agrariër naartoe te kunnen verplaatsen is hier een voorbeeld van (landingslocatie). De aankopen vinden plaats in een vroegtijdig stadium, nog voordat er vanuit bepaalde doelen of een programma een financieel of ruimtelijk kader is vastgesteld. De gronden kunnen dus niet direct worden gelabeld aan een doel of programma, maar de verwachting is dat dit op termijn wel kan.

## 6. Provinciale grondbank

### 6.1 Investeringskrediet grondbezit Landelijk Gebied

Voor diverse provinciale doelen worden gronden aangekocht of obstakelvrij gemaakt. Deze gronden kunnen soms direct worden benut voor doelrealisatie (bijvoorbeeld voor de NNN-opgave), maar vaak

kopen we ook gronden aan ten behoeve van ruilingen. Deze agrarische ruilgronden worden dan op een later moment ingezet en geruild, zodat naast de belangen van de landbouw ook de gewenste doelrealisatie op een bepaalde plek kan plaatsvinden. Het investeringskrediet grondbezit Landelijk Gebied voorziet in beide mogelijkheden van grondaankoop. In zekere zin is er sprake van een provinciale grondbank ten behoeve van de doelen natuur, water en landbouw(structuur). De grote ruimtelijke vraagstukken, zoals klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie, waterkwaliteit/-kwantiteit, robuuste natuur en woningbouw, verlangen een meer integrale aanpak, zodat grondposities breder, integraler en strategischer kunnen worden ingezet. PS is beslissingsbevoegd voor de introductie van eventuele andere investeringskredieten ten behoeve van andere beleidsdoelen.

## 6.2 Integrale provinciale grondbank

Een meer integrale en verbrede provinciale grondbank omvat een voorraad provinciale (ruil)gronden en/of gebouwen ten behoeve van de realisatie van bekende en/of nog nader te concretiseren provinciale opgaven. De grondbank wordt aangevuld met nieuwe strategische en anticiperende aankopen. Voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de integrale grondbank is dat het investeringskrediet Landelijk Gebied en eventuele toekomstige investeringskredieten voldoende financiële dekking bieden om de gewenste aankopen te kunnen doen. Daarbij verkennen we ook de samenwerking met andere (financierings)partners. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan PS er bovendien voor kiezen om een deel van het grondbezit permanent in eigendom te houden ter realisering van beleidsdoelen.

Met opgaven en doelen komen in de regel diverse geldstromen beschikbaar. Agrarische bedrijven en gronden die met verschillende gelden worden aangekocht, kunnen via de provinciale grondbank worden gebundeld ter realisering van een combinatie van doelen. Voorwaarde is dat alle provinciale doelen goed in beeld zijn. Ook moet er een goed afwegingskader zijn waar afstemming met gebiedspartijen onderdeel van is.

De provincie heeft agrarische gronden in eigendom die geruild en/of verkocht kunnen worden. Dankzij de grondbank kunnen gronden in samenhang worden ingezet en kan de grondbehoefte voor bestaande en nieuwe opgaven goed op elkaar worden afgestemd. Ook ruilopties met andere (semi)overheden en derden kunnen zo zorgvuldig op elkaar worden afgestemd.

### Voordelen grondbank

De provinciale grondbank stelt ons in staat om bestaande processen praktischer en efficiënter in te richten en om meer integraal te gaan werken. Door grondposities, voorraad ruilgronden en diverse grondbehoeften op voorhand te inventariseren, kunnen we de mogelijke inzet van de grondinstrumenten in een vroegtijdig stadium beter in beeld brengen. Daarnaast kunnen we sneller beoordelen of bestaande grondposities zich ook op een andere manier of voor een andere opgave laten inzetten. Bij het inbrengen van provinciale gronden in de grondbank verandert er in principe niets aan de beoogde bestemming, noch aan de financiering. De gronden zijn (alvast) gekocht voor een bepaalde opgave, zijn gedekt door financiering vanuit die opgave en blijven bestemd voor die opgave. Ze moeten in het vastgoedregistratiesysteem dus ook aan die opgave gelabeld blijven.

Strategische gronden daarentegen zijn ongelabeld en nog niet specifiek door bestaande programma's afgedekt.

Bij het (in de toekomst mogelijk) instellen van een brede, integrale grondbank is het van belang tevens een integraal afwegingskader op te stellen voor de inzet van strategische ruilgronden.

Daarbij beoordelen we ook of een meer integraal gebruik van direct aan opgaven gekoppelde gronden mogelijk is. Denk aan koppelkansen tussen natuur, water, landbouwtransitie en stikstofaanpak.

## 7. Financiële verantwoording en risicobeheersing

### 7.1 Verantwoording

#### Provinciale begroting

Inzet van grondbeleid en grondinstrumenten brengt de verplichting tot financiële verantwoording met zich mee, onder meer voortvloeiend uit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV). Bij het vaststellen van de beleidsbegroting en de jaarrekening stelt PS jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid vast, waarin het grondbeleid en de verantwoording daarvan zijn opgenomen.

#### Paragraaf grondbeleid

De paragraaf grondbeleid maakt deel uit van de provinciale begroting en bestaat conform artikel 16 BBV ten minste uit:

- visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van opgaven van programma's en projecten die zijn opgenomen in de begroting;
- aanduiding van de wijze waarop de provincie het grondbeleid uitvoert;
- actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- onderbouwing van de geraamde winstneming;
- beleidsuitgangspunten voor de aan te houden reserve(s) voor grondzaken in relatie tot de risico's.

De laatste twee punten hebben betrekking op de situatie waarin de provincie als ontwikkelaar c.q. exploitant optreedt. Deze paragraaf grondbeleid verschaft tevens inzicht in de waardering van de grond op de balans en de risico's die de provincie loopt.

## 7.2 Gronden en budgetten

Gronden zetten we in voor verschillende doeleinden. De bijbehorende financiële dekking is de verantwoordelijkheid van het betreffende programma/beleidsveld.

### Investeringskrediet anticiperende en strategische verwerving

Zoals al gesteld, is het van belang dat de provincie beschikt over een (strategische) grondvoorraad die wordt ingezet bij ruil- en verplaatsingsprocessen voor realisatie van provinciale doelen. Daartoe koopt de provincie gronden (anticiperend en/of strategisch) aan. Aankoop en latere verkoop in een ruilproces vinden plaats op basis van marktwaarde. Verkoopopbrengsten komen ten goede aan het investeringskrediet (revolverend fonds). De gronden worden tegen marktwaarde bij de post 'Grondvoorraad' opgenomen. Periodiek wordt getoetst hoe de boekwaarde zich verhoudt tot de marktwaarde. Zodra de marktwaarde onder de boekwaarde komt te liggen, vindt afwaardering plaats. Voor de dekking van deze anticiperende aankopen wordt per beleidsveld de hoogte van het investeringskrediet vastgesteld.

PS stelt een investeringskrediet vast. Het wordt onderdeel van de reguliere P&C-cyclus, zodat verhogingen en wijzigingen van het krediet via actualisaties van de begroting aan PS kunnen worden voorgelegd. Via de begrotingscyclus wordt PS drie keer per jaar geïnformeerd over de stand van zaken. Gewenste mutaties kunnen gemotiveerd worden ingediend.

In de Nota Grondbeleid 2016-2020 heeft PS het investeringskrediet Programma Natuurlijk Platteland vastgesteld. In november 2022 heeft PS de tenaamstelling gewijzigd in investeringskrediet grondbezit Landelijk Gebied.

### Waardering van grond op de balans

Afspraken uit de financiële verordening en door de regelgeving uit het BBV bepalen de waardering van gronden. Investeren in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut komen rechtstreeks ten laste van de exploitatie. Gronden onder infrastructuur zijn onlosmakelijk met wegen en vaarwegen verbonden. Daarom vindt afschrijving van de verwervingsprijs van deze gronden plaats conform de vastgestelde afschrijvingstermijn voor infrastructuur.

### Grondbezit

Verschillende soorten grondbezit maken deel uit van de balanspost 'Materiële vaste activa', respectievelijk 'Vorraden'. Ook 'Gronden in exploitatie' vallen onder de post 'Vorraden' op de balans. De post 'Grondvoorraad' bevat onder meer het verhandelbare grondbezit.

### Gronden voor realisatie van Mobiliteitsdoelen

Voor gronden die zijn aangekocht voor de aanleg en beheer van infrastructurele werken is financiële dekking geregeld via het uitvoeringskrediet van het betreffende werk. Deze gronden blijven in principe in permanent eigendom van de provincie. Zij maken geen deel uit van de post 'Vorraden'. Bij aankoop van gronden voor deze werken wordt de aangekochte grond op het betreffende project geboekt. Deze gronden zijn onlosmakelijk verbonden met het infrastructurele werk. De verwervingsprijs wordt afgeschreven conform de vastgestelde afschrijvingstermijn voor het infrastructurele object.

### Gronden voor realisatie van doelen in het landelijk gebied

Bij de realisatie van het PNP, DPLG en bij overige beleidsvelden, speelt grond een belangrijke factor. Uiteindelijk gaat het bij het PNP en DPLG vaak om de omvorming van agrarische grond naar geheel of gedeeltelijk andere functies en de toedeling van gronden aan de landbouw. De provincie heeft verschillende middelen (geld en grond) ter beschikking om de met het Rijk en Europa afgesproken doelen te realiseren. Ondanks dat er veel afzonderlijke projecten zijn, geldt de ontwikkeling van het NNN binnen de provinciale boekhouding als één totaalproject met één ontwikkelbudget. Het Rijk heeft geld (afspraken Natuurpact) via het provinciefonds ter beschikking gesteld aan de provincie om natuuropgaven te realiseren. Opbrengsten uit verkoop van gronden worden toegevoegd aan het ontwikkelbudget. In dit budget zijn de middelen bestemd voor aankoop, inrichting en functieverandering, evenals de proces-

kosten opgenomen. Deze middelen worden dan ook primair ingezet voor de afgesproken natuuropgave. Daarnaast draagt de provincie met eigen middelen bij aan de realisatie van die opgave. Deze gelden zijn opgenomen in de reserve Natuurbeleid.

Voor gronden ten behoeve van de realisatie van de doelen in het landelijk gebied geldt de basisregel dat de gronden tegen de reële (markt)waarde op de balans komen. (Ruil) gronden buiten het NNN komen tegen aanschafprijs of de reële marktwaarde op de balans. Bij gronden binnen het NNN komt de waardedaling die optreedt door de omzetting van landbouwgrond naar natuurgrond ten laste van de begrotingspost ontwikkelopgave NNN. De gronden die bedoeld zijn als ruilgrond voor landbouwdoelen blijven tegen de (reële) marktwaarde op de balans staan.

### 7.3 Risicobeheersing

Deze Nota Grondbeleid beschrijft de kaders waarbinnen de provincie opereert als grond een rol speelt bij het realiseren van beleidsdoelen. Verwerving, beheer en verkoop van grond en opstallen kunnen risico's met zich meebrengen. Door processen en kaders goed te beschrijven en daarnaar te handelen, worden deze risico's beheersbaar. We beschrijven de meest gangbare risico's.

#### Politiek/bestuurlijk

De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het grondbeleid ligt bij GS. Een kaderstellende en controlerende rol ligt bij PS en wordt via het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in een jaarlijks verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting geborgd. Als risico's in een programma of project groter worden dan voorzien, is bijsturing nodig. GS meldt dit actief aan PS en geeft aan welke beheersmaatregelen zijn genomen.

#### Politiek/bestuurlijk

Het commitment van de provincie aan afspraken met het Rijk, andere overheden en partners over beleidsvelden en projecten en daarbij toegezegde financiële middelen vormt de basis onder het grondbeleid waar het om projectrealisatie gaat. Indien partijen hun afspraken niet nakomen, bestaat het risico dat de doelen niet worden gehaald. Dan kunnen wettelijke verplichtingen voor bijvoorbeeld natuur, bodem of water in gevaar komen. Vaak is onduidelijk of en in welke mate daarbij financiële risico's worden gelopen.

#### Financieel

Bij aan- en verkoop van gronden vinden schommelingen in de grondprijs plaats (marktontwikkelingen). Er kunnen winsten, maar ook verliezen optreden. Verworven gronden komen op de balans. Verliezen en winsten komen ten laste van het desbetreffende projectbudget. De provincie staat een relatief actief beleid voor bij het innemen van grondposities en het hanteren van marktconforme prijzen.

#### Proceskosten

Verwerving van gronden kan soms moeizamer verlopen dan verwacht. Dit kan leiden tot vertraging van de realisatie van provinciale doelen en tot hogere proceskosten. Van groot belang zijn een duidelijke, open communicatie en een betrouwbare opstelling richting partners en andere betrokkenen om aankoopprocessen positief te beïnvloeden waardoor de proceskosten beheersbaar blijven.

#### Milieu en Bodem

Bij grondverwerving en verkoop bestaat het risico op aanwezige bodemverontreiniging. Bij aankoop van grond voert de provincie historisch onderzoek uit naar het gebruik in het verleden. Daarmee wordt het risico op mogelijke vervuiling beoordeeld. In de regel wordt na het historisch onderzoek een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen. In die gevallen zijn risico's op (kosten als gevolg van) bodemverontreiniging niet aanwezig of elders belegd.

#### Planwijzigingen

Plannen kunnen veranderen, waardoor reeds aangekochte gronden niet meer nodig zijn. Bij verkoop bestaat de kans dat er verlies wordt geleden. Dit vraagt om goede regie en een terughoudende opstelling bij de aankoop van gronden als (planologische) problemen te verwachten zijn.

#### Grondprijzen

Als zich meerdere partijen op de grondmarkt begeven, kan dat leiden tot prijsopdrijving. Dat vraagt om zorgvuldig opereren in de gebiedsprocessen met gebiedspartners en om inschakeling van vakkundige adviseurs, onderhandelaars en taxateurs.

#### Prijsstijgingen

Prijsstijgingen (personeelskosten; aanbestedingen ed) zijn moeilijk vooraf in te schatten maar hebben gevolgen voor begrotingen die vaak in een vroegtijdig stadium zijn opgesteld.

## Financieel

Eventuele verliezen op grondverwerving voor een bepaald beleidsdoel, evenals proceskosten worden gedekt uit het ontwikkelbudget dat is vastgesteld voor het betreffende beleidsdoel.

Met betrekking tot vastgoed zijn de volgende risico's te benoemen:

Type risico	Beschrijving
Grondwaardedaling	Door marktomstandigheden is het mogelijk dat de waarde van de grond daalt
Gronden en gebouwen zijn langer in provinciaal bezit dan gepland	Door vertraging in planvorming of in de uitvoering kan het gebeuren 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 gebeuren 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 daaronder verontreinigd is.

## 8. Communicatie

Open en transparante communicatie is voorwaarde voor een goed functionerend grondbeleid. Verkoop en uitgifte van het beheer van grond en gebouwen vinden in beginsel openbaar plaats. De selectiecriteria zijn op transparante wijze voor iedereen kenbaar. Dit wordt nader uitgewerkt in het Grondstrategieplan Landelijk Gebied.

Uitlopende maatschappelijke vraagstukken en opgaven brengen de komende jaren omvangrijke ontwikkelingen in het landelijk gebied met zich mee. Al deze ontwikkelingen hebben impact op de manier van wonen, werken en leven in Drenthe. Grond speelt bij dit alles een belangrijke rol. Om de opgaven - ook in hun ruimtelijke samenhang - in goede banen te leiden, zijn grondbeleid, integraal samenwerken en communicatie nodig. In samenspraak met medeoverheden, belangenorganisaties, grondeigenaren, ondernemers en inwoners nemen we aan de hand van dit grondbeleid de concrete uitvoering ter hand: de 'Drentse aanpak'. In gebiedsprocessen kan mogelijke prijsopdriving vragen om het zorgvuldig opereren met gebiedspartners en om inschakeling van vakkundige adviseurs, onderhandelaars en taxateurs.

Het provinciaal grondbeleid en de grondstrategieplannen worden geplaatst op de website van de provincie/provinciaal blad.

Naast een goede externe communicatie is ook de intern communicatie een belangrijk aandachtspunt. Om bestuurlijk tot adequate besluitvorming te kunnen overgaan is het van belang dat de toelichting over (de achtergronden van) het grondbeleid en het mechanisme achter het investeringskrediet goed toegankelijk en beschikbaar is.

## Bijlage 1.

### Wettelijke kaders voor provinciaal grondbeleid

#### Huidige wet- en regelgeving

De provincie Drenthe heeft de mogelijkheid om als publiekrechtelijk rechtspersoon privaatrechtelijk te handelen. Aankoop, beheer en verkoop van grond en vastgoed zijn een privaatrechtelijke aangelegenheid. Dit betekent dat twee partijen op basis van gelijkwaardigheid vrijwillig een overeenkomst kunnen aangaan. Binnen deze privaatrechtelijke handelings sfeer is de provincie als overheidsinstantie nader gebonden aan wet- en regelgeving. De voor het grondbeleid meest relevante en regelmatig voorbijkomende wet- en regelgeving (publiek- en privaatrechtelijk) wordt hieronder uiteengezet. De uiteenzetting is dus niet volledig. Er kan ook sprake zijn van rechtspraak die eenzelfde uitwerking heeft als wet- en regelgeving.

#### Europese wet- en regelgeving

De provincie handelt bij grondtransacties (aan- en verkoop) binnen de kaders van de Europese en nationale wet- en regelgeving. Hieronder beschrijven we de belangrijkste Europese wetgeving voor het grondbeleid.

Europese staatssteunregels zien toe op gelijke omstandigheden en concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. Overheidsmaatregelen die concurrentievervalsing uitpakken, zijn daarom niet toegestaan. Bij verhuur, (erf)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 provinciaal grondbeleid.

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

De Kaderrichtlijn Water heeft als doelstelling het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Wet Natuurbescherming en zijn opgesteld om de biologische diversiteit in Europa in stand te houden.

#### Nationale wet- en regelgeving

Naast Europese wetgeving is diverse nationale wet- en regelgeving van belang voor het grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van nationale wet- en regelgeving die van toepassing is op, of een rol van betekenis speelt bij het provinciale grondbeleid. Omdat door de introductie van de Omgevingswet (en het aanvullingsspoor grondeigendom) diverse "bekende" wetten per 1 januari 2024 zijn opgeheven, geven we hieronder eerst een kort overzicht van de voor grondzaken belangrijkste thema's en veranderingen.

#### Omgevingswet (aanvullingsspoor grondeigendom)

Met het aanvullingsspoor grondeigendom worden regels voor grondbeleid opgenomen in de Omgevingswet. De regels voor grondbeleid zijn beter op elkaar afgestemd en duidelijker in het gebruik. Hierdoor wordt het eenvoudiger om de verschillende instrumenten in samenhang te gebruiken. Het aanvullingsspoor grondeigendom bestaat uit de Aanvullingswet, het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling.

De volgende thema's zijn onder andere geïntegreerd maar kennen de nodige wijzingen ten opzichte van de oorspronkelijke wetgeving.

#### Voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet, krijgt de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Hiermee voorkomt de overheid dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. Of dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren.

PS kan in bepaalde gevallen ten behoeve van de fysieke leefomgeving een voorkeursrecht vestigen. Vooruitlopend daarop kan GS een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Het voorkeursrecht dwingt de

eigenaar niet tot koop, deze kan zelf beslissen tot verkoop over te gaan. Bij verkoop moet de onroerende zaak echter eerst aan de provincie worden aangeboden.

De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de grondslag een voorkeursrechtbeschikking te geven; over de bekendmaking; het tijdstip van inwerkingtreding; de vervaltermijn van 5 jaar en de geldingsduur op grondslag van een omgevingsplan.

#### Onteigening

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld voor de aanleg van een nieuwe weg. PS is het bevoegd gezag en past het instrument onteigening toe als aankoop niet of niet op tijd lukt. Voorwaarden zijn een algemeen belang, noodzaak en urgentie van de onteigening. PS neemt hiertoe een onteigeningsbeschikking die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen en moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De onteigeningsprocedure bestaat uit 3 fasen: de onteigeningsbeschikking en -bekrachtiging; de schadeloosstellingsprocedure en de inschrijving van de onteigeningsakte.

De belangrijkste wijzigingen zijn onder meer dat de onteigeningscriteria nu wettelijk zijn vastgelegd en dat het bestuursorgaan de onteigeningsbeschikking neemt en niet de Kroon. Tevens is het onderscheid in onteigeningstitels verdwenen en is er sprake van één uniforme procedure. Het onteigeningsbelang moet worden onderbouwd aan de hand van de aan de locatie toegedeelde functies. Hierbij kunnen het omgevingsplan de omgevingsvergunning en het projectbesluit de grondslag van het onteigeningsbelang zijn. Voorts is er een scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure en gaat het eigendom over door inschrijving in de openbare registers in plaats van inschrijving van het vonnis.

#### Landinrichting

Landinrichting heeft als doel om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan locaties toegedeelde functies. Landinrichting wordt gebruikt voor doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. GS zijn bevoegd gezag voor de landinrichting, die voorheen vooral in de WILG was geregeld. GS stellen een gebiedsgericht inrichtingsprogramma vast na openbare voorbereiding en kunnen een inrichtingsbesluit nemen dat derde partijen bindt. Een herverkaveling kan onderdeel hiervan uitmaken, waarbij korting van maximaal 5% kan worden toegepast voor voorzieningen van openbaar nut. Voor de uitvoering van een herverkaveling is een ruilbesluit nodig en een besluit geldelijke regelingen.

De belangrijkste wijzigingen zijn dat het inrichtingsplan uit de WILG wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit; dat er in het belang van de landinrichting geen aparte onteigeningstitel is binnen de Omgevingswet (verloopt via de algemene regeling voor onteigening) en dat een gewijzigd inrichtingsbesluit nodig is om de begrenzing van het herverkavelingsblok te wijzigen.

#### Kavelruil

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal 3 partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen zij de nieuwe verdeling van onroerende zaken vast. De eigendomsoverdracht vindt plaats door inschrijving van de kavelruilakte in de openbare registers. Het is voor agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor verplichte herverkaveling. Het is tevens een instrument om beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie te realiseren.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de Wilg is dat stedelijke kavelruil nu ook mogelijk is en dat Partijen ook in een kavelruil een appartementsrecht kunnen ruilen. Er is geen overgangsrecht,

#### Regels over kostenverhaal

Het aanvullingsspoor voegt regels toe over kostenverhaal door de overheid. Het gaat om kosten voor het aanleggen van publieke voorzieningen. Bijvoorbeeld wegen, riolering, straatverlichting en groenvoorzieningen.

Kosten worden ook verhaald bij organische ontwikkeling van een gebied. Of als de regie van de ontwikkeling meer bij initiatiefnemers ligt. Hierdoor kan de overheid inspelen op huidige en toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld op de woningmarkt.

#### Overgangsrecht Omgevingswet

Het aanvullingsspoor grondeigendom bevat regels voor een goede overgang van bestaande wetten, besluiten en regelingen naar de Omgevingswet.

#### Overige wetgeving

Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn): voor behoud van lucht- en waterkwaliteit. Deze wet is van kracht geworden op 10 maart 2021, als reactie op de vernietiging van de Programmatie



Aanpak Stikstof (PAS) door de Raad van State op 29 mei 2019. Doel van de invoering was om tot wijziging te komen van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. De strekking is om de depositie van stikstof op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en daardoor de kwaliteit van de natuur in die gebieden te verbeteren. Dat gebeurt aan de hand van regelgeving voor de depositie van stikstof ten gevolge van activiteiten op onder andere bedrijfslocaties, bij de aanleg of reconstructie van infrastructurele werken en bij bouwprojecten. Activiteiten met stikstofemissie vallen onder de werking van de Wet natuurbescherming tenzij deze emissie niet leidt tot negatieve effecten binnen de Natura-2000 gebieden. Ook activiteiten die tijdelijk stikstofemissies veroorzaken (zoals binnen de bouwsector of bij evenementen) kunnen vergunningplichtig zijn. Vergunningen kunnen op dit moment nauwelijks worden afgegeven omdat eerst de kwaliteit van de natuur in de gebieden moet verbeteren.

Legalisatieprogramma PAS-meldingen: ingegaan op 28 februari 2022 en gepubliceerd in de Staatscourant. In het programma staat onder andere hoe ondernemers die in het verleden een PAS-melding hebben gedaan, maar voor wie toestemming door een uitspraak van de Raad van State is komen te vervallen, opnieuw toestemming krijgen voor de depositie van stikstof op de Natura 2000-gebieden. Binnen drie jaar na vaststelling van het programma moeten de maatregelen (zoals het realiseren van stikstofruimte) zijn getroffen waarmee legalisatie van alle PAS-meldingen mogelijk is.

Aanbestedingswet: regels voor aanbesteden. In de wet is beschreven hoe (semi)overheden moeten aanbesteden en welke voorwaarden hiervoor gelden.

Besluit begroting en verantwoording: gemeenten en provincies zijn altijd zelf verantwoordelijk voor hun financiële beheer, maar ze moeten zich wel houden aan 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, bijvoorbeeld begroting, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening. Deze moeten correct, begrijpelijk en volledig zijn. Gemeenten en provincies hebben de wettelijke plicht de jaarrekening te laten controleren door een accountant. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor grondbeleid in provinciale projecten berust bij GS. Bij het vaststellen van de begroting en jaarrekening stelt PS jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid vast, met daarin de verantwoording over het beleid. De jaarlijks vast te stellen Meerjaren Investeringsprognose Grond (MIG) voorziet hierin.

Wet Vennootschapsbelasting: ingevoerd om een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Bij een actieve rol van overheden rond grondbeleid moet worden getoetst in welke mate sprake is van een fiscale onderneming. Als dat van toepassing is, ontstaat een belastingplicht.

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 via een Bibob-onderzoek. Juist omdat vastgoedtransacties regelmatig onder een vergrootglas liggen, is dit relevant voor het provinciale grondbeleid.

Belastingwet: geeft inzicht in de verschillende belastingstelsels die van kracht zijn binnen het Nederlands rechtssysteem. Denk aan btw, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting.

Wet Open Overheid (WOO): regelt het recht op informatie over alles wat de overheid doet en is sinds 1 mei 2022 opvolger van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB).

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: beginselen om de gedragsregels van de overheid ten aanzien van de burger te regelen. Deze spelregels van het bestuursrecht binden de overheid om zorgvuldig, duidelijk en op basis van de wet te handelen.

Algemene wet bestuursrecht: valt onder bestuursrecht. Dit rechtsgebied omvat alle bestuursactiviteiten van openbare bestuursorganen. Het gaat om algemene procedureregels voor het nemen van een besluit, maar ook om regels die burgers in acht moeten nemen bij het indienen van een bezwaar, beroep of klacht.

Burgerlijk Wetboek: verzameling van negen wetboeken die regels bevatten over de verschillende (rechts)verhoudingen tussen personen.

- Personen- en familierecht
- Rechtspersonen (Nederlands rechtspersonenrecht)
- Vermogensrecht in het algemeen
- Erfrecht
- Zakelijke rechten
- Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht
- Bijzondere overeenkomsten (inclusief 7A. Bijzondere overeenkomsten)

- Verkeersmiddelen en vervoer
- Internationaal privaatrecht

Diverse onderdelen van het Burgerlijk Wetboek zijn van belang voor provinciaal grondbeleid: o.a. contractenrecht, huurrecht en pachtrecht. Het Burgerlijk Wetboek bevat de kaders waarbinnen privaatrechtelijke overeenkomsten tot stand kunnen komen.

#### Bodemwetgeving

De Wet bodembescherming (Wbb), het Besluit bodemkwaliteit en Besluit uniforme saneringen zijn opgegaan in de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet bodem Omgevingswet en Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet worden de regels voor bodem onderdeel gemaakt van de Omgevingswet. Het nieuwe wettelijke instrumentarium door bodem berust op drie pijlers:

1. het voorkomen van nieuwe verontreiniging of aantasting (preventie)
2. het meewegen van bodemkwaliteit als onderdeel van een brede afweging over de kwaliteit van de leefomgeving in relatie tot functies (toedeling van functies)
3. het op duurzame en doelmatige wijze beheren van resterende historische verontreinigingen (beheer historische verontreinigingen)

Voor gevallen van bodemverontreiniging waarover onder de Wbb al een besluit is genomen, blijft de Wbb van kracht (overgangsrecht).

Het Drentse bodembeleid is beschreven in de strategie Bodem en Ondergrond (2021) en de nota Werk maken van eigen bodem (2014).

#### Relevante rechtspraak

Wet- en regelgeving leidt tot besluiten van de overheid. Die besluiten kunnen leiden tot bezwaar en beroep van belanghebbenden. Hieruit voortvloeiende uitspraken van rechtsorganen zijn bindend, voor zowel burgers als overheid. Daarmee hebben ze dezelfde strekking c.q. werking als wet- en regelgeving. De uitspraken worden gepubliceerd en vaak ook door deskundigen nader geduid. Deze rechtspraak (jurisprudentie), is daarmee van belang voor het provinciaal grondbeleid.

#### Jurisprudentie Onteigening

Op grond van de voormalige Onteigeningswet (nu Omgevingswet) heeft de overheid de mogelijkheid om grondeigendom te ontnemen. Dit is een zeer ingrijpende aangelegenheid. Vele rechtszaken en rechterlijke uitspraken hebben geleid tot omvangrijke jurisprudentie. Voor de inzet van provinciaal grondbeleid is het dus niet voldoende om alleen de wettekst in acht te nemen.

#### Algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zogenaamde Didam-arrest

De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur hangen sterk samen met rechtspraak c.q. jurisprudentie. De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 een arrest gewezen dat nadere eisen stelt aan onderhandse (één-op-één) verkoop van onroerende zaken door overheden en dat daarmee gevolgen heeft voor provinciaal 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 een van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo moet worden uitgelegd dat één-op-één 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.

In het Didam-arrest wordt een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De provincie mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de provincie slechts één gegadigde in aanmerking komt.

#### Natuurpact

Tot slot dient het Natuurpact vermeld te worden hetgeen een ondertekende verplichting inhoudt voor de provincie om de benoemde NNN opgaven daadwerkelijk en tijdig te realiseren.

## Bijlage 2 Grondinstrumenten

### Faciliterende grondinstrumenten

Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1. Provinciaal voorkeursrecht	Vestigen recht van eerste koop op gronden om de grondmarkt te reguleren.	Volgens vereisten Omgevingswet 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	Funcitiewijziging van gronden (van derden) via herbestemming t.b.v. een provinciaal belang.	Onder meer volgens Omgevingswet
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 het provinciaal belang wordt gediend.	Besluitvorming PS/GS.

### Actieve grondinstrumenten

Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1. Aankoop gronden/ of gebouwen, of zakelijke rechten zoals erfpacht	Eigendomsverkrijging (of rechten op eigendom zoals erfpacht) door actieve grondaankopen voor een provinciale opgave m.u.v. infrastructuur.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan
2. Zelfbeheerovereenkomst	Private afspraken over grond zonder eigendomsverkrijging voor provinciale opgave (veelal alternatief voor grondaankopen).	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan
3. Gedoogovereenkomst	Private afspraken over realisatie van maatregelen zonder eigendomsverkrijging voor provinciale opgave (voorkomen inzet gedoogplicht).	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan 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 Grondstrategieplan Deelstrategieplan
5. Losse kavelruil (vrijwillig)	Aankopen en/of verkopen van grond middels een ruiling met meerdere partijen voor provinciale opgave.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan Vereisten kavelruil volgens de Omgevingswet
6. Planmatige kavelruil - 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 indien provinciale opgave(n) onderdeel zijn. Vooraf kan worden afgesproken om het vrijwillige karakter om te zetten naar een wettelijke herverkaveling op verzoek van het gebied.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan Vereisten kavelruil volgens de Omgevingswet
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. In het gehele proces is sprake van een grote mate van overheidssturing. Medewerking van grondeigenaren (ingezetenen genaamd) is afdwingbaar via de rechter.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan Vereisten volgens Omgevingswet
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 gebruiksperiode voor een agrarisch ondernemer ter realisatie van provinciale opgaven.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan
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. Als er minnelijk geen overeenstemming kan worden bereikt, volgt de onteigeningsprocedure. De grondeigenaar heeft recht op volledige schadeloosstelling.	Besluitvorming Beleidsvoorstel (inachtneming Omgevingswet en Planologische voortgang)
10. Gedoogplicht	Er bestaan verschillende gedoogplichten op basis van wetgeving. In het algemeen geldt dat de overheid met de gedoogplicht een werk van algemeen belang of werkzaamheden kan uitvoeren zonder toestemming van de grondeigenaar. Het gaat om publieke opgaven waartoe van onteigening geen sprake is. De grondeigenaar behoudt zijn grond en heeft recht op (volledige) schadeloosstelling.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan Deelstrategieplan (inachtneming van Omgevingswet)
11. Subsidie bedrijfsverplaatsing of -beëindiging	De provincie heeft de mogelijkheid om grondaankopen te stimuleren door aanvullend subsidie te verstrekken voor bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging.	Besluitvorming Beleidsvoorstel Grondstrategieplan V

### Grondinstrumenten tijdelijk beheer

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Geliberaliseerde pacht	Het kortlopend in pacht uitgeven van landbouwgronden, zodat de gronden worden gebruikt en beheerd 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 voorde landbouw in gebruik zijnde gebouwen met bijbehorende landbouwgronden.	Uitvoeringskader
5.	Bruikleen (om niet)	Het kortlopend (om niet) in gebruik geven van gronden, gebouwen, zodat ze worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
6.	Verhuur	Het voorlangere tijd verhuren van gebouwen of gronden, zodat ze worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
7.	Verhuur o.b.v. Leegstandswet	Het tijdelijk verhuren van gebouwen of gronden, zodat ze tegen een marktconforme prijs worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
8.	Antikraak	Het in gebruik geven van gebouwen ter bewoning tegen een oppasvergoeding, zodat ze worden gebruikt en beheerd.	Uitvoeringskader
9.	Voortgezet gebruik	Het beperkt om niet latenvoortduren 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 voor het reguleren van de dierpopulatie en het zo nodig tegen- gaan van schade door wild.	Uitvoeringskader

NB: Verschil pacht en huur: bij pacht gaat het alleen om landbouwgronden (agrarisch bestemd). De pachter moet 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.

#### Grondinstrumenten voor verkoop

	Instrument	Doel/inhoud	Randvoorwaarde(n)
1.	Onderhandse verkoop	Het 1-op-1 verkopen van gronden of gebouwen, waaronder het verkoopdeel van een ruiling.	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan Uitvoeringskader (Let op: Didam-arrest)
2.	Openbare verkoop	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen al dan niet via een belangstellendenregistratie vooraf.	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan
3.	Openbare verkoop bij inschrijving	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via een vooraf kenbaar gemaakte inschrijvingsprocedure (veelal via een makelaars-, rentmeesters- of notaris-kantoor).	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan Uitvoeringskader
4.	Openbare verkoop via makelaar	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via bemiddeling van een makelaars- of rentmeesterskantoor.	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan Uitvoeringskader
5.	Openbare verkoop via veiling/inschrijving	Het openbaar verkopen van gronden of gebouwen via een vooraf kenbaar gemaakte veilingprocedure (veelal via een makelaars-, rentmeesters- of notaris-kantoor).	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan Uitvoeringskader
6.	Verkoop via huurkoop of constructies van koop – pacht – verkoop	Het verkopen van gronden na afloop van de afgesproken gebruikperiode onder de vooraf gestelde condities.	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Verkoopstrategieplan Uitvoeringskader
7.	Alle vormen van ruiling/ka- velruilen/ verkaveling	Zie ook 'actieve grondinstrumenten'. Via deze instrumenten kan naast aankoop van gronden ook verkoop van gronden door inbreng plaatsvinden.	Grondstrategie, Deelstrategieplan 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 derdent.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 ondergrondse leiding bijvoorbeeld).	Grondstrategieplan Deelstrategieplan Uitvoeringskader

#### Overige Grondinstrumenten

	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. Aande kostenkant staande aankoop van grond, het bouwrijp maken ervan, inrichting van de openbare ruimte en overhead (onder andere de kosten voor het maken van het plan en 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	Grondstrategieplan Planologische voortgang

		onderhandelingen over mogelijke aan- en verkoop van gronden (en/of opstellen) en wordt als basis gebruikt om een exploitatieovereenkomst of exploitatieplan op te stellen.	
2.	Kostenverhaal	Kostenverhaal kan aan de orde zijn bij gebiedsontwikkeling. Hieronder 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.	Grondstrategieplan Planologische voortgang
3.	Deelneming	Het verkrijgen c.q. bezitten van aandelen in particuliere (Drentse) ondernemingen, vanwege een maatschappelijk en/of strategisch belang voor provinciale opgaven.	Beleidsvoorstel, Grondstrategieplan Nota verbonden partijen en Protocol verbonden partijen
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, Grondstrategieplan

Provinciale Staten voornoemd,

drs. J. Klijnsma, voorzitter  
 mr. drs. S. Buissink, griffier

Assen, 3 april 2024  
 Kenmerk 2024000516

Uitgegeven: 4 juli 2024